

<https://helda.helsinki.fi>

pö Yksi yhdestä -malli osana sääntelyn kehittämistä

Tuominen-Thuesen, Minna

Valtioneuvoston kanslia
2018-03

Tuominen-Thuesen , M , Sievänen , R J M , Ljungman , J , Kuusela , H , Ahonen , P P &
pö Uusikylä , P 2018 , Yksi yhdestä -malli osana sääntelyn kehittämistä
Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja , Nro 13/2018 , Valtioneuvoston
kanslia , Helsinki .

<http://hdl.handle.net/10138/234491>

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

Minna Tuominen-Thuesen, Riikka Sievänen,
Jan Ljungman, Hanna Kuusela, Pertti Ahonen
ja Petri Uusikylä

”Yksi yhdestä” -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia

Helmikuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 13/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtioneuvoston kanslia, 26.2.2018		
Tekijät	Minna Tuominen-Thuesen, Riikka Sievänen, Jan Ljungman, Hanna Kuusela, Pertti Ahonen ja Petri Uusikylä		
Julkaisun nimi	”Yksi yhdestä” –malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia		
Julkaisusarjan nimi/numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2018		
Asiasanat	Sääntelyn purku, norminpurku, lainvalmistelu, yksi yhdestä –periaate		
Julkaisu-aika	Helmikuu, 2018	Sivuja 139	Kieli suomi

Tiivistelmä

Hanke selvitti yksi yhdestä -periaatteeksi (1/1-periaate) kutsutun normipurkuperiaatteen edistämistä työ- ja elinkeino-ministeriön (TEM) sekä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) lainvalmistelutyössä. Hanke pilotoi ja testasi TEM:ssä laadittua laskentamallia työaikalain valmistelussa sekä elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistuksessa. Ensimmäisessä vaiheessa hanke kartoitti kansainvälisiä yksi yhdestä –malleja ja kokemuksia niiden soveltamisesta dokument-tianalyyseillä. Myös suomalaisten virkamiesten ja lainvalmistelijoiden näkemysten selvittäminen oli osa tätä vaihetta. Hankkeen toinen vaihe testasi TEM:n laskentamallia hyödyntäen haastattelu- ja kyselytutkimusta, yrityspaneeleita ja työpajoja. Loppuseminaari esitteli tuloksia hankkeen keskeisille sidosryhmille. Viestinnän ja tiedonlevittämisen tapoja olivat tapahtumat, verkkosivusto, blogit ja policy briefit. Artikkelit ammattilehdessä sekä tietojen tallentaminen jatko-käyttöä varten olivat myös osa hanketta. 1/1-malleilla on mahdollista laskea vain suoria yritysvaikutuksia. Kustannus-lajeista hallinnolliset taakat, julkiset maksut ja välittömät noudattamiskustannukset ovat laskettavissa olevia, harmikus-tannukset tyypillisesti eivät. Suomalaisen 1/1-mallin kehitystyötä ja pilotointia kannattaa jatkaa. On tärkeää huolehtia lainvalmistelijoiden riittävästä ohjeistuksesta ja tuesta. Selkeät tavoitteet, prosessit ja työkalut mahdollistavat aineisto-jen keräämisen ja analysoinnin mallia varten. Hallinnonalojen välinen koordinointi ja yhteistyö ovat välttämättömiä yksi yhdestä –jäämälaskennan ja –tilinpäätösmenettelyn toteuttamiseksi.

Liite 1 Taustaselvitystä varten haastatellut virkamiehet

Liite 2 Taustaselvityksen kyselytutkimuksen kohderyhmä

Liite 3 Yrityspaneeleissa tunnistettuja kustannuksia

Liite 4 Työaikalain muutoksiin liittyvä prosessi sopimusperusteisuudesta

Liite 5 Yritysten lukumäärä koon mukaan toimialoittain 2015 (TOL 2008)

Liite 6 Arvioitu henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain per toimiala (TOL 2008)

Liite 7 Työaikalainsäädännön muutosehdotukset

Liite 8 Elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistuksen muutosehdotukset

Liite 9 Elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistuksen muutosehdotukset: hypoteettiset esimerkit yritysten kokoon, sektoriin ja lukumäärään tehtävistä rajauksista

Liite 10 Osajulkaisu Ahonen & Uusikylä 2017. Sääntelyn yritysvaikutusten yksi yhteen -laskentamallin (1/1-mallin) kansainvälinen ja kansallinen tausta

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpa-noa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 26.02.2018		
Författare	Minna Tuominen-Thuesen, Riikka Sievänen, Jan Ljungman, Hanna Kuusela, Pertti Ahonen ja Petri Uusikylä		
Publikationens namn	"En in, en ut" -modellen i regleringsutveckling och -utvärdering		
Publikationsseriens namn	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 13/2018		
Nyckelord	Avveckling av reglering, normavveckling, lagberedningsarbete, en in, en ut – princip, en in, en ut –modell		
Utgivningsdatum	Februari, 2018	Sidantal 139	Språk finska

Sammandrag

Projektet utredde främjandet av normavvecklingsprincipens så kallade "en in, en ut" -princip i arbets- näringsministeriets och jord- och skogsbruksministeriets lagberedningsarbete. Projektet fungerade som pilotprojekt för den av arbets- och näringsministeriet framtagna beräkningsmodellen för arbetstidslagens beredning och livsmedelslagstiftningens totalreform. Under projektets första fas kartlades internationella "en in, en ut" -modeller och erfarenheter av deras tillämpande med hjälp av dokumentanalys. En utredning av finländska tjänstemäns inställning ingick också i denna fas. Projektets andra fas prövade arbets- och näringsministeriets beräkningsmodell genom intervjuer, enkätundersökningar, företagspaneler och arbetsgrupper. Under slutseminariet presenterades resultaten för centrala intressentgrupper. Projektets huvudsakliga kommunikationskanaler utgjordes av tillställningar, websida, bloggar samt policy infoblad. En artikel i en facktidning och sparande av information för användning framöver ingick även i projektet. Med "en in, en ut" -modeller är det endast möjligt att beräkna några av regleringens direkta kostnadseffekter på företag. Den s. k. administrativa bördan, offentliga avgifter och direkta kostnader för efterlevnad av lagstiftning utgör beräkningsbara kostnadslag, medan så kallade besvärskostnader i regel inte kan bedömas. Det finländska "en in, en ut" -modellens utvecklingsarbete och pilotanvändning bör fortgå. Det är av vikt att se till att lagberedarna har tillräckligt med instruktioner och stöd. Tydliga målsättningar, processer och arbetsverktyg gör det möjligt att samla in material och analysera nödvändig data. Koordinering och samarbete mellan olika förvaltningsområden är nödvändiga för genomförandet av "en in, en ut" -avläggningskalkyl och respektive framförandet av "en in, en ut" -bokföringsförfarande.

Bilaga 1 Tjänstemän intervjuade för bakgrundsutredningen

Bilaga 2 Målgrupp i bakgrundsundersökningens enkätundersökning

Bilaga 3 Identifierade kostnader under företagspaneldiskussioner

Bilaga 4 Avtalsbaserad process för ändringar av Arbetstidslagen

Bilaga 5 Antal företag per storlek och sektor 2015 (TOL 2008)

Bilaga 6 Beräknat antal anställda per yrke och sektor (TOL 2008)

Bilaga 7 Arbetstidslagens ändringsförslag

Bilaga 8 Livsmedelslagstiftningens totalreforms ändringsförslag

Bilaga 9 Livsmedelslagstiftningens totalreforms ändringsförslag: hypotetiska exempel på begränsningar av företags storlek, sektor och antal

Bilaga 10 Ahonen & Uusikylä 2017. Internationell och nationell bakgrund över "En in, en ut"-beräkningsmodellens effekter på företag

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 26 February 2018		
Authors	Minna Tuominen-Thuesen, Riikka Sievänen, Jan Ljungman, Hanna Kuusela, Pertti Ahonen ja Petri Uusikylä		
Title of publication	The "one-in, one-out" model in regulatory improvement and assessment		
Name of series and number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 13/2018		
Keywords	Deregulation, lawdrafting, one-in, one-out principle, one-in, one-out model		
Release date	February, 2018	Pages 139	Language Finnish

Abstract

The project examined the one-in, one-out principle and advancing it in law drafting of the Finnish Ministry of Employment and the Economy and of the Ministry of Agriculture and Forestry. The project piloted the one-in, one-out model prepared by the Finnish Ministry of Employment and the Economy to assess the regulatory cost implications of the proposed Working Hours Act and the proposed Food Act. First, international one-in, one-out models were reviewed by using document analysis. National expert opinions were gathered from public servants including law drafters in this stage. Second, the project piloted the Finnish model by using interviews, surveys, stakeholder panels and workshops. The final seminar presented the results for the key stakeholders of the project. Web page, blogs and policy briefs formed the key communication channels of the project. An article in a professional journal and saving the data for further public use were also part of the project. The one-in, one-out models can typically be used for calculating the following cost items: administrative burdens, regulatory fees and substantive compliance costs. Hassle costs may be difficult to calculate. It is worthwhile to continue developing and piloting the Finnish one-in, one-out principle and the respective regulatory impact assessment (RIA) model. It is essential to take into account that the application of the one-in, one-out (OIOO) model needs sufficient user guidelines and capacity building. Clear-cut targets, processes and tools need be in place for gathering and analyzing the data needed. Horizontal coordination across the administrative sectors of the ministries is needed for the one-in, one-out accounting and the respective one-in, one-out balance.

Appendix 1 Civil servants interviewed for the background study

Appendix 2 Target group of the survey in the background study

Appendix 3 Identified costs in the stakeholder panels

Appendix 4 Contract-based process of the changes in the proposed Working Hours Act

Appendix 5 Number of companies per size and per sector 2015 (TOL 2008)

Appendix 6 Estimated number of personnel per occupation and per sector (TOL 2008)

Appendix 7 Proposed changes of the Working Hours Act

Appendix 8 Proposed changes of the Food Act

Appendix 9 Proposed changes of the Food Act: hypothetical examples of assumptions in the size, sector and number of companies

Appendix 10 Ahonen & Uusikylä 2017. The international and national background of regulation regarding the one-in, one-out model

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).


The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

ESIPUHE.....	8
TIIVISTELMÄ.....	9
SUMMARY.....	13
LYHENNE- JA KÄSITELUETTELO.....	17
1. HANKKEEN TEHTÄVÄKSIANTO JA TOTEUTTAMISTAPA.....	21
1.1 Yhteys hallitusohjelmaan.....	21
1.2 Hankkeen metodologia.....	22
1.2.1 Taustaselvitys kansainvälisistä malleista ja virkamiesten näkemyksistä.....	22
1.2.2 Pilotointi: esimerkkeinä uudistuva työaikalainsäädäntö ja elintarvikelain kokonaisuudistus.....	22
1.2.3 Mallin kehittämistarpeiden kartoitus ja kelpoistaminen.....	22
1.2.4 Viestintä, tiedonjakaminen ja hyödynsaajat.....	23
1.2.5 Rajoitukset.....	23
2. “YKSI YHDESTÄ” -MALLIT JA -METODIT OSANA SÄÄNTELYN KEHITTÄMISESSÄ JA ARVIOINNISSA.....	24
2.1 Yksi yhdestä -malleista ja -metodeista saatujen kansainväliset kokemusten tulkintaa.....	24
2.1.1. Yksi yhdestä -mallit ja -metodit sääntelyvaikutusten arvioinnin kokonaiskentässä.....	24
2.1.2. Kustannus-hyötyanalyysi yksi yhteen -mallien ja -metodien kannalta.....	25
2.1.3. Yksi yhdestä -mallit ja -metodit kustannusanalyysin malleina.....	27
2.1.4. Laskennan ydin yksi yhdestä -malleissa ja -metodeissa: Hallinnollisten taakkojen standardikustannuslaskenta.....	30
2.1.5. Keskeisin yksi yhdestä -mallien ja -metodien soveltamiskysymys: Lasketaanko sisällöllisiä noudattamiskustannuksia?.....	31
2.1.6. Erityiskysymyksiä: Kattavuus, monimetodisuus, jäämälaskenta ja kompensoinnin aikaraja.....	32
3. TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN YKSI YHDESTÄ -MALLI.....	34
4. YKSI YHDESTÄ -MALLI LAINSÄÄDÄNTÖTYÖSSÄ.....	37

4.1 Virkamiesten arvioita yksi yhdestä periaatteen ja -mallin soveltamiseen säädosvalmistelutyössä	37
4.2 Yritysten ja julkisen sektorin näkökulmista huomioitavia asioita alustavan mallin jatkokehittämisessä ja käytännön soveltamisessa	39
4.2.1 Yritysnäkökulma esiin yrityspaneelein, haastattelu- ja kyselytutkimuksella	39
4.2.2 Virkamiehet	43
4.3 ”Yksi yhdestä –mallin toimivuus käytännössä. Esimerkkeinä työaikalainsäädännön uudistus ja elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistus	43
4.3.1 Yritysvaikutusten arvioinnin taustaoletukset	43
4.3.2 Muutosehdotusten käynnistämät prosessit yrityksissä: sopimusperusteisuus	44
4.3.3 Yritysjoukko ja ammattiluokat	45
4.4 Työaikalainsäädäntö	46
4.4.1 Työaikalainsäädäntö: hypoteettinen esimerkki yritysvaikutusten laskemisesta ..	48
4.5 Elintarvikelainsäädäntö	54
4.5.1 Elintarvikelainsäädäntö: esimerkki yritysvaikutusten laskemisesta	56
4.6 Kaivoslaki	61
4.6.1 Kaivoslaki: esimerkki yritysvaikutusten laskemisesta	61
4.7. Mallin kehittämistarpeet	64
4.7.1 Loppuseminaarin keskustelua ja päätelmiä	66
5. TOIMENPIDESUOSITUKSET	67
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	70
LIITE 1. TAUSTASELVITYSTÄ VARTEN HAASTATELLUT VIRKAMIEHET	72
LIITE 2. TAUSTASELVITYKSEN KYSELYTUTKIMUKSEN KOHDERYHMÄ.....	73
LIITE 3. YRITYSPANEELEISSA TUNNISTETTUJA KUSTANNUKSIA	75
LIITE 4. TYÖAIKALAIN MUUTOKSIIN LIITTYVÄ PROSESSI SOPIMUSPERUSTEISUUDESTA.....	76
LIITE 5: YRITYSTEN LUKUMÄÄRÄ KOON MUKAAN TOIMIALOITTAIN 2015 (TOL 2008)	77
LIITE 6: ARVIOITU HENKILÖSTÖN LUKUMÄÄRÄ AMMATTILUOKITTAIN PER TOIMIALA (TOL 2008)	78
LIITE 7. TYÖAIKALAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSEHDOTUKSET	79



LIITE 8. ELINTARVIKELAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUKSEN MUUTOSEHDOTUKSET	80
LIITE 9. ELINTARVIKELAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUKSEN MUUTOSEHDOTUKSET: HYPOTEETTISET ESIMERKIT YRITYSTEN KOKOON, SEKTORIIN JA LUKUMÄÄRÄÄN TEHTÄVISTÄ RAJAUKSISTA.....	81
LIITE 10. OSAJULKAISU AHONEN & UUSIKYLÄ 2017: SÄÄNTELYN YRITYSVAIKU TUSTEN YKSI YHTEEN -LASKENTAMALLIN (1/1-MALLIN) KANSAINVÄLINEN JA KANSALLINEN TAUSTA.....	87

ESIPUHE

Sääntelyn sujuvoittaminen on yksi pääministeri Sipilän hallituksen keskeisistä kärkihankkeista. Keskeisenä osana tätä säädöspoliittista työtä on ollut myös yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan seurannan ja arvioinnin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriössä on vuoden 2017 ajan kokeiltu ja kehitetty yksi yhdestä -periaatteen soveltamista, jossa lainsäädännön yrityksille aiheuttama välitön sääntelytaakan lisäys on korvattava vastaavan suuruisella kustannussäästöllä. Kokeiluhankkeessa on kehitetty Excel-laskuri yritysvaikutusten arviointia ja yksi yhdestä -laskentaa varten.

Tämän VN TEAS-hankkeen tarkoituksena on ollut selvittää yksi yhdestä -periaatteen sovellettavuutta suomalaiseen lainvalmistelutyöhön. Koordinoivina ministeriöinä ovat toimineet työ- ja elinkeinoministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Hankkeen on toteuttanut KPMG Oy Ab:n johtama konsortio.

Hankkeessa on käyty läpi kansainvälisistä yksi yhdestä -kokeiluista saatuja tuloksia ja kokemuksia sekä testattu yksi yhdestä -mallin toimivuutta valmisteilla olevan työaikalain uudistamisen sekä elintarvikelain kokonaisuudistuksen osalta.

Kokemukset mallin sovellettavuudesta ovat positiivisia ja antavat riittävän näyttöperustan suositella kokeilun laajentamista. Yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan keventäminen on keskeinen osa yritysten kilpailukyvyn edellytysten parantamista. Haluan esittää lämpimän kiitokseni kaikille mukana olleille osapuolille yhteiskunnallisesti tärkeän mallin kehittämistyöhön ja suomalaisten yritysten säädösympäristön kehittämiseen myötävaikuttamisesta.

Susanna Paakkola
Lainsäädäntöneuvos
Maa- ja metsätalousministeriö

TIIVISTELMÄ

Hankkeen ”Yksi yhdestä -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia” taustalla on pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma. Hankkeessa on kysymys yksi yhdestä -periaatteeksi (1/1-periaate) kutsutun normipurkuperiaatteen edistämisestä testaamalla tarkoitusta varten työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) laadittua laskentamallia sekä TEM:n että sekä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) lainvalmistelutyössä. Kansainvälisiä esimerkkejä seuraten ja niissä saatuja kokemuksia hyödyntäen yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen tarkoittaa Suomessa omaksutun tulokannan mukaan sitä, että hallituksen esityksestä ja siihen sisältyvistä lakiehdotuksista aiheutuvat, yrityksiin kohdistuvat välittömät sääntelykustannukset tulee korvata purkamalla sääntelyä siten, että yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvat kustannukset vähenevät kustannusnousua vastaavan määrän. 1/1-periaatteen soveltamisen tavoitteena osaltaan on varmistaa, ettei yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka kasva. Sen sijaan periaatteen sovelluksessa Suomessa ei ole kysymys siitä, että kustannusten nousut korvattaisiin samoille yrityksille kuin niille, joihin nuo nousut kohdistuvat. Korvaaminen tapahtuu siis vain keskimääräisperiaatteella.

Osana tätä hanketta on kartoitettu kansainvälisiä kokemuksia yksi yhdestä (tai yksi kahdesta) mallien soveltamisessa. Tämän lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön laatimaa mallia on testattu kahden uuden lakihankkeen kohdalla, jotka ovat: työaikalain valmistelu sekä elintarvikelain-säädännön kokonaisuudistus. Hanke alkoi toukokuussa 2017 ja päättyi helmikuussa 2018. Hankkeen toteuttivat KPMG Oy Ab:n, Vantage Consulting Oy:n ja Frisky & Anjoy Oy:n muodostama konsortio. Tämän selvityksen ohella TEM on myös omalta osaltaan julkaissut joulukuussa 2017 yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportin.

Hankkeessa on etsitty vastaukset hankesopimuksen ja hankesuunnitelman mukaisiin tutkimuskysymyksiin dokumenttianalyysillä, haastattelu- ja kyselytutkimuksin, yrityspaneelein ja työpajoin. Lisäksi on järjestetty loppuseminaari. Viestinnän ja tiedonlevittämisen tapoja ovat tapahtumien verkkosivusto, blogit ja policy briefit. Artikkelit ammattilehdessä sekä tietojen talmentaminen jatkokäyttöä varten ovat samoin olleet osa hanketta.

Harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta 1/1-mallit eivät yleismaailmallisesti palvele sitä periaatetta, että kutakin uutta säännöstä kohden tulisi purkaa jonkin muu säännös. Yleisintä ja Suomessakin tarkoituksena on, että mallien sovellusten tuella laskennan kohteena olevat kustannukset laskennan kohteena oleville tahoille jäädytettäisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa useimmiten kustannuksia lisäävien säännösten vaikutusten kompensointia joko samojen säädösten sellaisin säännöksin, joiden ansiosta kustannukset vähenevät nousua vastaavasti, tai purkamalla sääntelyä muita säädöksiä muuttamalla.

Kansainvälisesti 1/1-laskennassa erottuu kaksi pääsuuntausta:

- Laskenta kohdistuu kustannuksiin, joita sääntelyn johdosta aiheutuu sekä yrityksille, kansalaisille että alemmille hallinnon tasoille, kuten Saksassa ja Ranskassa.
- Laskenta kohdistuu erityisesti yrityksille sääntelystä aiheutuviin kustannuksiin, kuten anglosaksisissa maissa ja Alankomaissa.

1/1-malleja on sovellettava niiden rajoitukset huomioon ottaen, jottei soveltamisesta aiheudu haitallisia sivuvaikutuksia. Mallien keskeisimpiin rajoituksiin kuuluvat seuraavat:

- Malleja ei ole tarkoitettu sääntelyn yhteiskunnallisten myönteisten eikä kielteisten välittömien eikä välillisten vaikutusten eikä sääntelyn yhteiskunnallisten kustannusten laskentaan. Kyseiset erät on otettava huomioon muulla tavoin.
- Malleja ei ole tarkoitettu sääntelyn kohteilleen aiheuttamien yksityistaloudellisten hyötyjen laskentaan. Kyseiset erät on otettava huomioon muulla tavoin.
- Mallit eivät kata kaikkia sääntelyn kohteille aiheutuvia yksityistaloudellisia kustannuksia. Mallit on tarkoitettu vain valikoidulle osalle sääntelyn kohteista aiheutuvien valikoitujen kustannusten laskentaan. Se, mille kohteille aiheutuvia ja mitä kustannuksia lasketaan, vaihtelee maittain.

1/1-laskenta voi kohdistua seuraaviin kustannuslajeihin:

1. Hallinnolliset taakat. 1/1-malleihin on poikkeuksetta rakennettu sisään standardikustannusmalli (*standard cost model*). Se on syntynyt hallinnollisten taakkojen (*administrative burdens*) laskentaan. Kysymys on kustannuksista, joita sääntely aiheuttaa veloitettaessa sen kohteet antamaan informaatiota viranomaisille. Standardikustannukset lasketaan päätettyjen olettamusten perusteella tällöin aiheutuvista palkkakustannuksista, henkilösivukustannuksista ja yleiskustannuksista. 1/1-malleittain vaihtelee se, huomioidaanko laskennassa juoksevat kustannukset vai sekä juoksevat että kertaluonteisesti aiheutuvat kustannukset.
2. Julkiset maksut. Hallinnollisten taakkojen lisäksi on helppoa laskea yrityksiltä sääntelyn yhteydessä perityt julkiset maksut.
3. Harmikustannukset. Odotusajoista, epävarmuudesta ja sääntelyn muutoksista yrityksille aiheutuvien harmikustannusten (*hassle costs*) sisällyttäminen laskentaan on harvinaista.
4. Sisällölliset noudattamiskustannukset. Malleihin laskettavien kustannusten keskeisimmän raja-ongelman muodostaa se, lasketaanko sisällölliset noudattamiskustannukset (*substantive compliance costs*) vai ei. Kysymys on kustannuksista, jotka aiheutuvat sääntelyn tarkoituksien toteutuessa. Nämä kustannukset syntyvät siksi, että sääntelyn kohteet joutuvat muuttamaan käyttäytymistään toimintojen tullessa sallituiksi mutta luvanvaraisiksi, toimintojen pysyessä sallittuina mutta muuttuessa luvanvaraisiksi, toimintojen vapautuessa luvanvaraisuudesta tai toimintojen muuttuessa kielletyiksi. Käytännöt vaihtelevat suuresti maittain. Monissa tapauksissa sisällöllisiä noudattamiskustannuksia ei lasketa lainkaan, vaan lasketaan vain hallinnolliset taakat. Joissakin tapauksissa sisällöllisiä noudattamiskustannuksia lasketaan tapauskohtaisesti suurten uudistusten yhteydessä.

1/1-laskennan keskeisimmät tekniset ongelmat ovat seuraavat:

- Miten kompensoidaan sääntelyn kohteille aiheutuvat kustannusten lisäykset?

Käytännössä kompensointi pannaan toimeen esimerkiksi valtion hallinnonaloittain yhden tai useamman vuoden kuluessa purkamalla sääntelyä sen kohteille aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi. Menettelytavan yleispiirteisyyden johdosta rasitusten vähennykset eivät koidu systemaattisesti sääntelyn niiden kohteiden hyväksi, joiden rasitukset ovat lisääntyneet.

- Miten kompensoidaan 1/1-mallien yleisin tekninen puute eli syötetietojen alhainen laatutaso?

Erityisesti maissa, joissa yksi yhteen -laskenta kohdistuu yritysten kustannusten lisäyksiin ja vähennyksiin, laskentaa täydennetään kyselytutkimuksin sekä tarkentavalla toimialoittaisella kustannusten lisäysten ja vähennysten laskennalla (Alankomaissa) sekä paneelein, joissa sidosryhmien edustajat kelpoistavat laskentatuloksia (Isossa-Britanniassa).

TEM:n 1/1-malli perustuu kansainvälisiin kokemuksiin etenkin Isossa-Britanniassa, Kanadassa ja Saksassa. Tästä taustasta aiheutuu, että mallin suorituskyky on vastaavanlainen kuin vertailumaissa ja että mallilla on samantyyppiset rajoitukset.

Hankkeessa saavutetut tulokset 1/1-periaatteen ja TEM:n 1/1-mallin soveltamisesta ovat seuraavat (tutkimuskysymys 1.a). Virkamiehille tehdyn haastattelu- ja kyselytutkimuksen tulosten sekä lainvalmistelijoille järjestetyn työpajan mukaan 1/1-periaatteeseen ja 1/1-malliin suhtaudutaan myönteisesti, mikä muodostaa lupaavan pohjan niiden soveltamiselle säädösvalmistelutyössä. Tulosten mukaan tulee turvata 1/1-mallin käyttöönoton sujuvuus, käyttäjätuen saatavuus sekä 1/1-mallin soveltaminen siten, että saavutetuilla laskentatuloksilla on tosiasiallista käyttöä.

Tulokset mallin kehittelystä edelleen ja mallin soveltamisesta käytännössä ovat seuraavat (tutkimuskysymys 1.b). Aineistonkeruu on työvoimaintensiivistä, yritykset ovat kiireisiä ja yritysvaikutusten tarkka arviointi oli haasteellista yrityksille. Tämä puoltaa mallin jatkokehittämistä siten, että siihen olisi rakennettu käyttäjää helpottavia oletuksia. Niitä on mahdollista tehdä yritysten lukumäärän, koon (pieni, keskisuuri, suuri), yritysten toimialan sekä henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain perusteella. Lisäksi TEM:n 1/1-mallissa oleva oletus eri ammattiluokkien palkkatasoista tukee mallin käytettävyyttä. Hankkeen tulosten perusteella lainvalmistelijavirkamiehet pohtivat myös 1/1-periaatteen ja 1/1-mallin sovellettavuutta hallinnonalojen rajat ylittäen ja koordinoitusti.

Tulokset 1/1-mallin käytännön toimivuudesta työaikalain valmistelua ja elintarvikelain kokonaisuudistusta koskeneiden pilotointien perusteella ovat seuraavat (tutkimuskysymys 1.c). Erään kriittisistä kysymyksistä muodostaa aineiston keruu ja saatavuus. Runsasta aineistoa on kuitenkin sinänsä saatavissa niin yrityksiltä itseltään kuin työnantaja- ja toimialajärjestöjen välityksellä.

TEM:n 1/1-mallin kehittämistarpeet ovat hankkeen tulosten nojalla seuraavat (tutkimuskysymys 2.):

1. TEM:ssä laaditun 1/1-mallin kehittämistä ja sen käyttöönoton valmistelutyötä on perusteltua jatkaa. Uuden, jo kehitettyä korvaavan mallin laadinta ei ole osoittautunut perustelluksi.

Mallin soveltamista on perusteltua valmistella jatkohankkeessa, jossa ovat edustettuina ainakin TEM, MMM, OM ja VM. Mallin hienosäädön yhteydessä on syytä ottaa painotetusti huomioon lainvalmisteluprosessien kehittämisen näkökohdat. Jatkohankkeessa on oleellista varmistaa ja tarvittaessa vahvistaa 1/1-mallin soveltamiseksi tarvittava laskennan tietoperusta (mm. yritystilastot) sekä välttämätön täydentävä tietoperusta (mm. kyselyt, toimialakohtaiset tarkastelut ja sidosryhmäpaneelit) ja -analyysi (mm. lisäoletusten rakentaminen malliin, tai erillisten taustalaskentatiedostojen valmisteleminen).

2. 1/1-laskennasta on perusteltua laatia lainvalmistelukäyttöön tiiviit, selkeät ja yksiselitteiset ohjeet, jotka sovitetaan yhteen muun lainvalmistelun ohjeistuksen kanssa.

3. Ohjeistamisen yhteydessä on aiheellista ottaa kantaa muun muassa seuraaviin kysymyksiin:
- Mitkä tässä tiivistelmässä edellä mainituista neljästä kustannuslajista sisällytetään 1/1-laskelmiin?
 - Mitkä hallituksen esitykset tulee pohjustaa 1/1-laskennalla, kuten yhteiskunnallisesti merkittävät yrityksiin vaikuttavat esitykset, yrityksille aiheuttamiltaan kustannuksilta merkittävät esitykset sekä hallitusohjelman toimeenpanon kannalta keskeiset yrityksiin vaikuttavat esitykset?
 - Miten toteutetaan 1/1-jäämälaskenta suhteuttaen toisiinsa yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvat kustannusten nousut ja niiden hyväksi sääntelyä purettaessa koituvat kustannusten laskut? Miten laaditaan se 1/1-tilinpäätös, jonka avulla nousujen ja laskujen perusteella määrittyvää jäämää seurataan?
4. Edellä mainitun täydentävän tietoperustan turvaamiseksi ohjeistamisen yhteydessä on määriteltävä tuota tarkoitusta varten menettelytavat, kuten:
- Kyselyt
 - Sidosryhmäpaneelit
 - Toimialakohtaiset tarkastelut
5. 1/1-laskenta vaatii onnistuakseen tukitoimenpiteitä:

On huolehdittava 1/1 -periaatteen toimeenpanon vaatiman lainvalmistelijakoulutuksen sekä neuvontapalveluiden riittävästä resursoinnista. Lainsäädännön arviointineuvoston toimintakykyyn on syytä kiinnittää huomiota ajatellen sitä, että neuvosto kykenisi hyvin arvioimaan ja valvomaan lakiesitysten vaikutusarviointien tietoperustaa, tehtyjen laskelmien oikeellisuutta sekä analyysin ja tulkinnan loogisuutta.

SUMMARY

Deregulation comprises one of the main points in the 2015 Program of the Government of Prime Minister Juha Sipilä. Corresponding measures include, for instance, dismantling unnecessary regulation, streamlining the governance of the preparation of new legislation, re-trenching regulation in such domains as processes of permits and complaints and in the implementation of EU legislation, and utilizing tools and measures alternative to regulation. The deregulation intended at includes the reduction of administrative burdens, meaning the obligations to the regulated to render information to the public authorities. This project is related to the preparations of a Finnish version of the international one-in, one-out model of deregulation and related ex ante regulatory impact assessment (RIA). The model and the assessment shall be applied by the government ministries preparing proposals for new legislation of regulation and deregulation in order to ensure that the measures to be legislated will be effective, properly targeted and proportional to the objectives pursued, and that the costs of regulation to businesses are frozen.

During the first half of 2017, the Finnish Ministry of Employment and the Economy had prepared a first version of its RIA model observing the international one-in, one-out principle of accounting concerning the regulatory costs to businesses. Making part of the Finnish government Joint Assessment and Research Activities (abbreviated TEAS), this project led by KPMG Oy Ab has examined the one-in, one-out principle and the corresponding RIA model, including applied the model to assessing the regulatory cost implications of proposals for a new Working Hours Act and a new Food Act. In this project, international one-in, one-out RIA models were reviewed, national expert opinions were gathered from public servants including law drafters, and estimates on the time of businesses to comply with the regulatory changes were acquired from companies. The project was carried out from May 2017 to February 2018.

The adaptation of the one-in, one-out principle in Finland has required its interpretation. The model has been interpreted to mean that requires that additional costs to companies have to be compensated by means of deregulation for a corresponding reduction in the respective costs. Notably, the principle and the corresponding RIA shall only apply to regulation exceeding the minimum level required by EU legislation.

The globally widespread standard cost model (SCM) of regulatory impact assessment (RIA) is embedded in the one-in, one-out RIA model developed at the Finnish Ministry for Employment and the Economy. In principle, although not necessarily in all actual practice, the following cost items may be included in the calculations:

1. *Administrative burdens.* These are costs incurred to companies because of statutory obligations to render information to public authorities. The SCM has been developed exactly to calculate these costs. Cost standards are defined for the salaries of employees in the various hierarchical levels of company organization. The cost standard per hour for each level is multiplied with the number of working hours in this level, and the total costs are summarized over all levels. Moreover, it is common to use multipliers to take into account the social security benefits and overhead costs. Depending on the RIA model, either only running administrative burdens are calculated, or in addition also the one-time only administrative burdens incurred at the stage of introducing a new or revised regulation are taken into account.

2. *Regulatory fees.* It is commonplace that companies have to pay license fees, inspection fees and other regulatory fees. It is commonplace in international models that these fees are excluded from the calculations. However, calculating these fees is easy, and it is not ruled out that they might be included in Finnish RIA model.
3. *Hassle costs.* These costs to companies arise from such sources as waiting times before government authority decisions, uncertainty concerning the outcome of these decisions, and various consequences of changes in regulatory legislation. Such costs are generally excluded from international RIA models. According to preliminary information, these costs are not excluded from the Finnish RIA model at least in principle, but practice will show if they indeed will be included.
4. *Substantive compliance costs.* These costs derive from the implementation of the very purposes of regulation and the legislation behind it, such as creating, changing or abolishing prohibitions, or introducing, transforming or lifting obligations to certain actions. Many international RIA models exclude the substantive compliance costs, although there are exceptions, in which at least some of the substantive compliance costs are calculated. To include or exclude substantive compliance costs comprises a foremost issue in the fine-tuning of the Finnish application of the one-in, one-out principle and corresponding RIA.

According to the Finnish official guidelines published by the Ministry of Justice in mid-2000s to account for the impact of legislation under preparation, all positive and negative impacts, social and other costs, side effects and risks should be accounted for. The Finnish application of the one-in, one-out principle and the corresponding RIA model are not intended for the calculation of any other items than certain costs incurred because of regulation to business companies. The other items mentioned in the Ministry of Justice guidelines have to be accounted for by other means. However, intended exceptions in applying the model fill some of the gaps such as excluding legislation to enhance market competition despite that this legislation may incur high costs at least to some companies.

The intended Finnish application of the one-in, one-out RIA model and the corresponding RIA model do not take into account the commercial benefits arising from regulation to companies. These benefits have also to be accounted for separately. Moreover, the application and the model do not cover all costs incurred to companies because of regulation. Although substantive compliance costs and even hassle costs are covered at least in principle and possibly in the actual practice at least before long, the model excludes all indirect costs.

The Finnish application of the one-in, one-out principle and the related RIA pose technical challenges to note:

1. *Compensating for the additional costs of companies from regulation.* Possibilities for this include, for instance, the annual preparation of a balance of cost increases and cost reductions related to regulation, and periodic such as biannual or quadrennial (corresponding with the parliamentary electoral period) compensation of increases by means of reductions. According to international experience, exact compensation to the same businesses to which additional costs usually impossible. Therefore in the Finnish case such compensation practices are likely to be sought as those taking place by the sectors of administration of the government ministries.
2. *Ensuring the sufficient quality of data.* According to international experience, low quality data comprises a chronic problem in applications of the one-in, one-out principle including the corresponding RIA. Examples of complementary measures include the analysis of data collected by means of questionnaire or interview surveys (for instance, in the Netherlands),

focused examination taking place by individual business sectors (also in the Netherlands), and regular stakeholder panels to validate the results of one-in, one out spreadsheet RIA calculations (the UK and Canada).

The results of the project indicated recommend a continuation project for the further elaboration and fine-tuning of the one-in, one-out model, the corresponding RIA, and the other related procedures. Further than the two ministries involved thus far, meaning the the Ministry of Employment and the Economy and the Ministry of Agriculture and Forestry should be included. The Ministry of Justice and the Ministry of Finance belong to strong candidates for this inclusion.

The qualitative survey results reached a sufficient saturation during the project to conclude that the Finnish law drafter civil servants generally perceive the one-in, one-out principle and the corresponding RIA model in a reasonably positive way. However, as the model has been in the piloting stage only and therefore new for many of the respondents, its full-scale utilization cannot be projected to be easy in the shorter run. To support the user-friendliness of the model, it is worthwhile to develop further assumptions to it. Examples of such assumptions are number of companies, size of companies (small, medium, large), sectors included, and the number of employees per employee level. The existing assumption regarding the salary level of the employee level is relevant.

Clear and concise one-in, one-out guidelines in alignment with other law drafting guidelines are needed. When preparing these guidelines it is recommendable to pay attention at least to the following questions:

1. Which types of costs are included and which types excluded?
2. Which are types of government proposals of legislation for the assessment of which the one-in, one-out model and the corresponding RIA shall have to be applied?
3. How the one-in, one-out balance of cost increases and cost reductions shall have to be calculated, and how including now often the equalization of the costs and the reductions will be carried out?

The key policy recommendations of the project are the following:

1. Only the first pilots of the one-in, one-out principle and the corresponding RIA have taken place thus far. More comprehensive and more detailed elaboration is needed, including further piloting and fine-tuning. The inclusion of sufficiently many of the Finnish government ministries to the continuation project is essential.
2. Issues to resolve include (a) each ministry's coming role in respect to the one-in, one-out principle and the corresponding RIA, (b) the way of preparing the annual one-in, one-out balance, and (c) the biannual or quadrennial implementation of deregulatory cost reductions to compensate for regulatory cost increases.
3. It is essential to prepare clear and concise guidelines for law drafters, pinpointing which costs are calculated and which excluded. The guidelines shall also have to explain in what kind of law-making projects the one-in, one-out principle and the RIA model shall be applied, such as in socially significant projects or projects with substantial business effects. Moreover, sufficient resources need be ensured for capacity building and for supporting the actual implementation of the principle and the model.
4. The limitations of the one-in, one-out model and the corresponding RIA have to be made clear in the prospective guidelines, and the application of these guidelines must be coordinated with the application of other guidelines of legal preparation. Importantly, the one-

in, one-out model and RIA have to be supplemented with accounts of the positive effects of regulation, its social costs, its risks, and its side effects.

Data collection will require resources and time. Possibilities to tap such data as those of the national statistics have to be adequately examined. Moreover, data quality has to be assured by such means as surveys, business sector studies, and stakeholder panels.

LYHENNE- JA KÄSITELUETTELO

1/1-malli (*1/1 model*), tavallinen vaihtoehtoinen lyhenne nimikkeelle OIOO-malli, ks. OIOO

1/2, Mahdollinen etuliite OITO-mallin yhteydessä (*1/2 model*), ks. OITO

2/1, Mahdollinen etuliite OITO-mallin yhteydessä (*2/1 model*)

2/1-malli (*2/1 model*), tavallinen vaihtoehtoinen lyhenne OITO-mallille, ks. OITO

3/1, Mahdollinen etuliite 3/1-mallille (*3/1 model*)

3/1-malli (*3/1 model*), malli, jossa sääntelyn kohteille aiheuttamien lisäkustannusten kompensointikerroin on 3

Administrative burdens, ks. Hallinnolliset taakat

Analyysimetodi, Metodi, jota käyttäen ilmiö eritellään sen osiin ja laaditaan synteesi tulosten perusteella

Arviointimetodi, Metodi, jota käyttäen arvioinnin kohde määrättyihin arvoihin, joita sovelletaan arvioinnissa

Compliance costs, ks. Noudattamiskustannukset

Diskonttaus, Laskentamenettely, jolla korkokantaa käyttäen eri aikoina toteutuvat suuret tehdään keskenään vertailukelpoisiksi palauttamalla ne vertailuajankohtaan

EU, Euroopan Unioni

Hallinnolliset taakat (*Administrative burdens*), Kustannukset, jotka aiheutuvat siitä, että sääntelyn kohde joutuu sääntelyn johdosta informointivelvollisuutensa viranomaisille

Harmikustannukset (*Hassle costs*), Kustannukset siitä, että sääntelyn kohteet kokevat sääntelystä aiheutuvan erilaisia haittoja kuten epävarmuutta, uhkia, ennakoimattomia odotusaikoja tai alituisista muutoksista johtuvaa vaivaa

Hassle costs, ks. Harmikustannukset

Itsesääntely, Sääntely, jota sen kohteet harjoittavat itse joko omasta aloitteesta tai siksi, että julkinen valta on delegoinut sääntelyn niille

Juoksevat noudattamiskustannukset, Sääntelyn voimaan tultua sen kohteille jatkuvasti aiheutuvat välittömät kustannukset sääntelyn noudattamisesta tai muusta sääntelyyn mukautumisesta. Ks. myös Noudattamiskustannukset

Jäämä, Tässä tarkastelussa se sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten lisäysten sellainen ylijäämä suhteessa kustannusten vähennyksiin sääntelyn purkamisen johdosta, jota ei ole ainakaan toistaiseksi kompensoitu kohteille sääntelyä purkamalla

Kaksi yhdestä -laskentamalli, ks. OITO

Kertaluonteiset noudattamiskustannukset, Sääntelyn voimaan tultua sen kohteille kertaluontoisesti aiheutuvat välittömät kustannukset sääntelyyn mukautumisesta. Ks. Noudattamiskustannukset

Kiinteät noudattamiskustannukset, ks. Kertaluonteiset noudattamiskustannukset

Kolme yhdestä -laskentamalli, ks. 3/1-malli

Kustannusstandardi, Standardikustannuslaskennassa (ks. Standardi-kustannuslaskenta) huomioon otettu kustannusten vakiomäärä (ks. Standardikustannus) kohden kutakin yksikköä jotakin taloudellista tointa (talouden merkeissä toteutettavaa tointa), kuten esimerkiksi työntekijän työtuntia

Kustannus-hyötyanalyysi, Menettely, jolla suhteutetaan toisiinsa toimenpiteestä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset ja yhteiskunnalliset hyödyt. Sana "yhteiskunnalliset" tarkoittaa sitä, että kustannukset ja hyödyt lasketaan riippumatta siitä, mikä taho joutuu ne suorittamaan tai saa ne hyödykseen.

Käyttäytymisvaikutukset, Sääntelyn ne vaikutukset, joista johtuu, että sääntelyn kohteet muuttavat käyttäytymistään päätoiminnassaan verrattuna siihen, ettei sääntelyä harjoitettaisi. Ks. myös Sisällölliset noudattamiskustannukset

Laskentametodi, Metodi, jota soveltaen muodostetaan laskennan lähtökohtien ja perusteiden kuten sovellettavien laskentakaavojen mukainen laskentatulok

Malli, Havainnollistus jonkin kohteen rakenteesta, prosesseista tai molemmista, kuten fyysinen malli, analyysimalli tai laskentamalli

Metodi, Järjestelmällinen, määrättyjen sääntöjen mukaan sovellettu menettelytapa tyypiltään määrätynlaisen tuloksen saavuttamiseksi, ks. myös Laskentametodi, Analyysimetodi, Arviointimetodi

Muuttuvat noudattamiskustannukset, Ne noudattamiskustannukset (ks. Noudattamiskustannukset), jotka aiheutuvat sääntelyn kohteille jatkuvasti sääntelyn ollessa voimassa. Vastakohta ks. Kertaluonteiset noudattamiskustannukset

Nettonykyarvomenetelmä (*Net Present Value Method*), Eräs laskentametodeista (ks. Laskentametodi), jota soveltaen eri aikoina muodostuvat kustannukset, hyödyt tai taloudelliset arvot voidaan tehdä keskenään vertailukelpoisiksi projisioimalla ne tiettyyn ajankohtaan diskonttaamalla, ks. Diskonttaus

Net Present Value Method (NPVM), Ks. Nettonykyarvomenetelmä

Noudattamiskustannukset (*Compliance costs*), Ne kustannukset, jotka sääntelyn kohteille aiheutuu siksi, että ne joutuvat mukautumaan sääntelyyn. Osat, ks. Välittömät sääntelyn noudattamiskustannukset, Välilliset sääntelyn noudattamiskustannukset

Noudattamiskustannusten ulkoistaminen, ks. Ulkoistaminen

NPVM, Ks. Nettonykyarvomenetelmä

OECD, *Organization of Economic Cooperation and Development*

OIOO, *One-in, one-out*, yksi yhdestä (-periaate) sääntelykustannusten laskennassa. Voi kohdistua sääntelykustannusten tai sääntelyinstrumenttien kappalemäärän jäädyttämiseen tai samalla molempiin tavoitteisiin

OIOO-malli, OIOO-periaatteen mukainen laskentamalli

OITO, *One-in, two-out*, kaksi yhdestä (-periaate) sääntelykustannusten laskennassa. Vrt. OIOO, mutta kustannusten (tai sääntelyinstrumenttien määrän) tulee vähentyä kaksi kertaa se määrä kuin toteutuu sääntelykustannusten (tai sääntelyinstrumenttien) lisäyksiä

One for one, one for one model (Kanada), Sama kuin *OIOO model*

One-in, one-out, ks. OIOO

One-in, two-out, ks. OITO

Ostaminen, ks. Ulkoistaminen

Referenssitaso, Tavoite sääntelykustannusten vähennysten ja lisäysten erotusten tai suhteiden tai sääntelyhyötyjen ja kustannusten vähennysten ja lisäysten erotusten tai suhteiden arvolle. Referenssitasona voi olla esimerkiksi se, että erotus on vähintään 0 tai suhde vähintään 1 (OIOO eli 1/2) tai suhde vähintään 2 (OITO eli 2/1 eli 1/2)

SCM, Standardikustannusmalli (sääntelykustannusten laskennassa)

SCM Network, ks. *Standard Cost Model Network*

Sisällölliset noudattamiskustannukset, Se osa sääntelyn kohteelle sääntelyn johdosta aiheutuvista noudattamiskustannuksista (ks. Noudattamiskustannukset), jotka aiheutuvat sääntelyn aiheuttamista käyttäytymisvaikutuksista (ks. Käyttäytymisvaikutukset)

Standard cost model, ks. SCM

Standard Cost Model Network (SCM), Kansainvälinen vapaaehtoinen verkosto erityisesti eri maiden määrättyjen viranomaisten kesken, tukijoiden joukossa mm. OECD. Verkosto on julkaissut lukuisissa maissa sovellettuja seikkaperäisiä ohjeita sääntelyaihepiiriin standardikustannusmallin (ks. Standardikustannusmalli) soveltamista varten.

Standardikustannus, Standardikustannuslaskennassa (ks. Standardikustannuslaskenta) laskettu se kustannus, joka lasketaan sovelletun kustannusstandardin (ks. Kustannusstandardi) yksittäisen taloudellisen toimen kustannukseksi

Standardikustannuslaskenta, Laskennan ja laskentatoimen laji, jossa sovelletaan kustannusstandardeja (ks. Kustannusstandardi) määrätyn taloudellisten toimen joukon kustannusten laskemiseksi

Standardikustannusmalli (*standard cost model*), Sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten laskentamalli, joka sitä koskevien kansainvälisen *Standard Cost Model Networkin* ohjeiden mukaan kohdistuu vain osaan välillisistä sääntelyn noudattamiskustannuksista (ks. Välilliset sääntelyn noudattamiskustannukset), nimittäin hallinnollisiin taakkoihin (ks. Hallinnolliset taakat). Kuitenkin on esiintynyt pyrkimyksiä soveltaa mallia tai sen muokkauksia myös muihin kustannuseriin (ks. Sisällölliset noudattamiskustannukset, Harmikustannukset). Malli esiintyy taajaan osana myös muita elementtejä sisältävissä sääntelyvaikutusten analyysi- ja arviointimalleissa. Mallin nimen mukaisesti sitä sovellettaessa ensin määritellään yksittäisille taloudellisille toimille (esim. yksittäisen työtunnin tekemiselle palkkaehdoin) kustannusstandardi (ks. Kustannusstandardi). Sitten kustannusstandardin mukaisella rahasummalla kerrotaan sääntelyn johdosta tehtyjen taloudellisten toimen (kuten työtuntien) määrä. Kustannusstandardiin voidaan laskea mukaan myös epäsuoria kustannuseriä, kuten työtunnin kustannusstandardiin paitsi palkkakustannusta ja henkilösivukustannusta, myös yleiskustannus. Organisaation kutakin henkilöstö- ja palkkahierarkian tasoa varten voidaan määritellä oma kustannusstandardinsa ja laskea kustannukset erikseen kutakin noista tasoista varten ja lopuksi laskea tulokset yhteen. Soveltuvien muutoksien voidaan standardikustannusmallia käyttäen laskea myös esimerkiksi kone- ja laiteaikaa, huonetilakustannuksia ja muita kustannuseriä, kuten yrityksissä on vuosikymmenet vakiintuneesti menetelty.

Standard cost model, ks. Standardikustannusmalli

Substantive compliance costs, Ks. Sisällölliset noudattamiskustannukset

Sääntelyn noudattamiskustannukset, ks. Noudattamiskustannukset

Sääntelymaksut, Maksut, joita sääntelyä harjoittavat tahot mahdollisesti perivät sääntelyn kohteilta esimerkiksi toimilupamaksuina tai tarkastusmaksuina

Tasoitussajanjakso, Ajanjakso, jonka kuluessa sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuneiden kustannusten lisäysten enemmisy verrattuna kustannusten vähennyksiin (ks. Jäämä) tulee kompensoida

TEAS, Valtioneuvoston yhteinen tutkimus- ja selvitystoiminta

TEAS-hanke, TEAS:in alaan kuuluva hanke

Teettäminen, ks. Ulkoistaminen

TEM Työvoima- ja elinkeinoministeriö

Ulkoistaminen, Sääntelyn kohteena olevan tahon toiminta siten, että se ostaa määrättyjä palveluja sääntelyä noudattaakseen muilta tahoilta. Tällainen ulkoistaminen on vaihtoehto sääntelystä aiheutuvien kustannusten muodostumiselle sääntelyn kohteena olevan tahon oman organisaation sisällä.

VN TEAS (virallinen lyhenne), ks. TEAS

Välilliset sääntelyn kustannukset (*Indirect regulatory costs*), Sääntelystä aiheutuvat muut kuin välittömät kustannukset (ks. Välittömät sääntelyn kustannukset). Esimerkkejä tällaisista kustannuksista ovat kilpailun edellytysten muutoksista aiheutuneet kustannukset sekä toimialojen suhteellisten menestymisedellytysten muutokset.

Välilliset sääntelyn noudattamiskustannukset (*Indirect compliance costs*), Kaikki muut sääntelystä aiheutuvat noudattamiskustannukset kuin välittömät noudattamiskustannukset (ks. Välittömät noudattamiskustannukset)

Välittömät sääntelyn noudattamiskustannukset (*Direct compliance costs*), Sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuvat välittömät kustannukset, osat (ks. tässä hakemistossa): Sääntelymaksut, Hallinnolliset taakat, Sisällölliset noudattamiskustannukset ja Harmikustannukset

Välittömät sääntelyn kustannukset (*Direct regulatory costs*), Sääntelystä mille tahansa taholle aiheutuvat välittömät kustannukset, kuten sääntelyn kohteille (ks. Noudattamiskustannukset), sääntelyn harjoittajille ja muille tahoille

Yksi yhdestä -laskentamalli, ks. OIOO-malli

1. HANKKEEN TEHTÄVÄKSIANTO JA TOTEUTTAMISTAPA

1.1 Yhteys hallitusohjelmaan

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma sisältää viisi painopistealuetta, joista yhden muodostaa digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. Hallitusohjelman tavoitteet ja vastaavat toimenpiteet sisältävät muun muassa turhan sääntelyn purkamisen, säädöspolitiikan ohjauksen selkiyttämisen, sääntelyn keventämisen esimerkiksi lupa- ja valitusprosesseissa ja EU-säännösten toimeenpanossa sekä säädöksille vaihtoehtoisten keinojen hyödyntämisen.

Hallitusohjelman mukaan sääntelyä on tullut arvioida uudelleen painopisteinään säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittäminen sekä yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentäminen. Osaksi viimeksi mainittua on sisällytetty päätös yksi yhdestä -periaatteen (1/1-periaatteen) soveltamisesta työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) sekä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) lainsäädäntötyössä. Tavoitteena on helpottaa yritystoimintaa ja maataloutta turhaa sääntelyä purkamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla. Lähtökohtana on myös se, ettei hallituskaudella säädetä kustannuksia aiheuttavia uusia velvoitteita alkutuotannon toimijoille. Lisäksi purkamalla normeja ja keventämällä hallinnollista taakkaa maatalouden kannattavuutta parannetaan.

Valtioneuvoston yhteinen tutkimus-, ennakkointi-, arviointi- ja selvitystoiminta (VN TEAS) valitsi KPMG Oy Ab:n, Vantage Consulting Oy:n ja Frisky & Anjoy Oy:n muodostaman konsortion selvittämään sääntelytaakan vähentämistä 1/1-periaatetta soveltaen. Hanke selvittää 1/1-periaatteen mukaisten sääntelytaakan kohtuullistamiseen tähtäävien kokeilujen toimeenpanoa kartoittamalla kokemuksia verrokkimaista, tunnistamalla TEM:ssä laaditun 1/1-malliin vahvuudet ja rajoitukset sekä tukemalla TEM:tä ja MMM:tä mainitun mallin kehittämisessä. Hanke asetettiin vastaamaan seuraaviin tilaajatahon määrittämiin tutkimuskysymyksiin:

1.a) Soveltuuko hallinnon toimesta kehitetty alustava laskentamalli ”yksi yhdestä” -periaatteen soveltamiseen säädösvalmistelutyössä? Toteutuvatko periaatteen soveltamiselle asetetut tavoitteet?

1.b) Mitkä ovat kohderyhmään kuuluvien yritysten ja julkisen sektorin kannalta oleellimmat näkökohdat, jotka tulee ottaa huomioon alustavan mallin jatkokehittämisessä ja käytännön soveltamisessa? Tavoitteena on mallin kehittäminen vuorovaikutuksessa yritysten ja säädösvalmistelijoiden kanssa.

1.c) Miten ”yksi yhdestä” -periaate / -malli toimii käytännössä? Tavoitteena on periaatteen ja sen soveltamiseen kehitetyn standardikustannusmalliin pohjautuvan laskentamallin pilotointi elintarvikelain kokonaisuudistuksen ja työaikalain valmistelussa tavoitteena käytännön sovellettavuuden ja mahdollisten toimialakohtaisten erojen selvittäminen.

2. Mitkä ovat mallin kehittämistarpeet yritysten ja hallinnon näkökulmasta ja pilotoinnista saatujen kokemusten pohjalta? Hankkeen yhtenä tavoitteena on perusteltu ehdotus kaikille toimialoille soveltuvasta, helppokäyttöisestä ja riittävän informatiivisesta laskentamallista ”yksi yhdestä” -periaatteen soveltamiseksi.

1.2 Hankkeen metodologia

1.2.1 Taustaselvitys kansainvälisistä malleista ja virkamiesten näkemyksistä

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa vertailtiin kansainvälisiä 1/1-malleja ja niihin rinnastuvia malleja vertaillen mahdollisuuksien mukaan myös kertyneitä kokemuksia. Aineisto perustui kirjallisuus- ja dokumenttianalyysiin sekä hankkeen aikana tehtyihin haastatteluihin. Verrokimaiksi valikoituivat Kanada, Ranska, Iso-Britannia ja Saksa. Lisäksi vertailussa oli mukana Euroopan komission malli. Myös muita maita kuten Alankomaat, Australia, Yhdysvallat, Ruotsi ja Tanska olivat myös ehdolla vertailuun. Eri syistä tarkastelun laajentaminen ei kuitenkaan osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi.

Suomessa lainsäädäntöprosessin asiantuntijoiden ja ministeriöiden johdon näkemysten selvittäminen 1/1-periaatteen soveltamisesta olivat myös osa hankkeen ensimmäistä vaihetta. Hankkeessa selvitettiin vastaavia asioita ensin haastattelututkimuksella ja sen tuloksiin perustuen kyselytutkimuksella. Haastatteluiden kohderyhmänä oli 12 virkamiestä. Haastatellut asiantuntijat edustivat eri hallinnonaloja (MMM, TEM, OM, VM, VNK) sekä muita valtionhallinnon toimielimiä (VTV, Eduskunta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Helsingin yliopisto) (Liite 1). Kyselytutkimuksen kohderyhmänä oli 67 virkamiestä ja keskeisten liittojen edustajaa (Liite 2). Sekä taustaselvityksen että kyselytutkimuksen kohderyhmät ovat muotoutuneet hankkeessa pilotointia palvelemaan. Ne eivät ole edustavia otoksia.

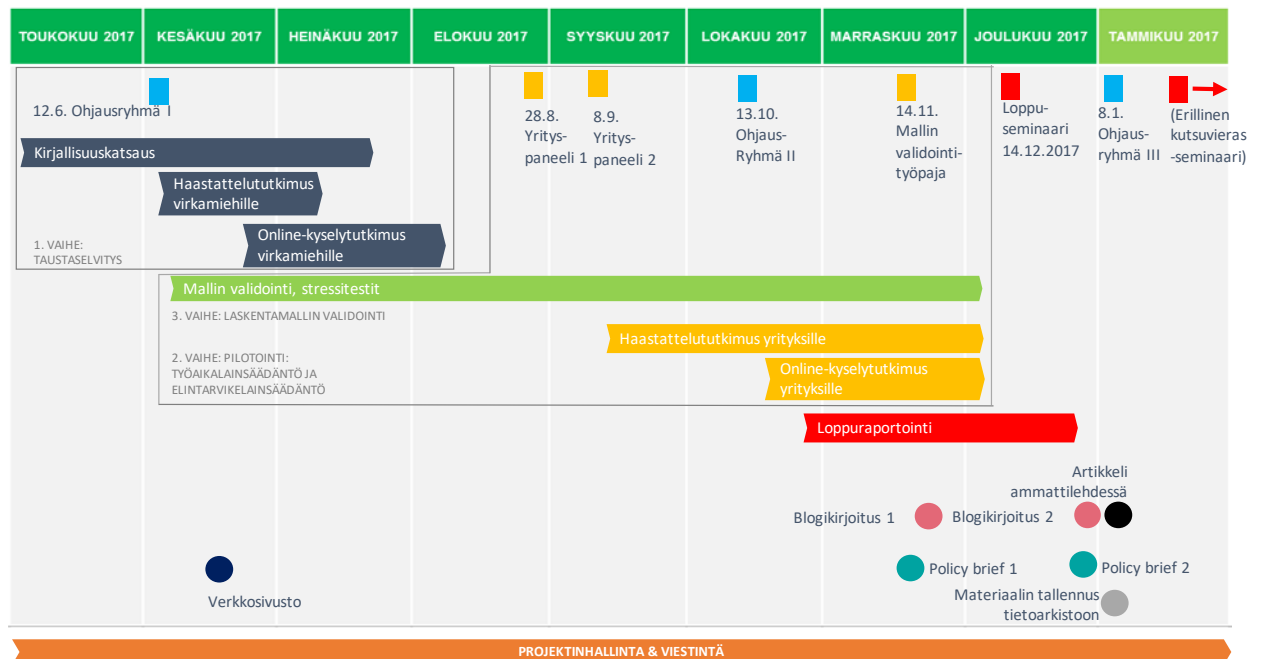
1.2.2 Pilotointi: esimerkkeinä uudistuva työaikalainsäädäntö ja elintarvikelain kokonaisuudistus

Hankkeen toinen vaihe käsitti työaikalainsäädännön uudistamista (vastuuministeriönä TEM) ja elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistusta (vastuuministeriönä MMM) koskevan erityistarkastelun. Pilotoinnin keskeisenä tavoitteena oli TEM:n 1/1-mallin testaaminen. Pilotoinnin tavoitteisiin kuuluivat myös mallin sovellettavuuden selvittäminen lainsäädäntötyön valmistelussa, mallin jatkokehittämisen ja soveltamisen näkökohdat sekä mallin käytännön toimivuuden selvittely.

Tietoa yrityksiltä kerättiin kahden yrityspaneelin sekä haastattelu- ja kyselytutkimuksen avulla. Yrityspaneelien avulla pyrittiin kartoittamaan toimialan yritysten ja toimialajärjestöjen näkemyksiä suunnitteilla olevista uudistuksista sekä keräämään tietoa yrityksille aiheutuvista kustannuksista sekä ehdotuksia poistettavista säädöksistä. Haastattelu- ja kyselytutkimuksen tavoitteena oli tiedon kerääminen yrityksiltä TEM:n 1/1-mallin testaamiseksi. Haastattelututkimuksen kohderyhmä muodostui 13 yrityksestä, jotka erityisesti olivat työaikalainsäädännön ja elintarvikelainsäädännön kannalta keskeisten toimialojen erikokoisia yrityksiä. Kyselytutkimuksen kohderyhmä koostui työnantajaliittojen jäsenyrityksistä. Yrityksiltä kerätty tieto muodosti TEM:n 1/1-mallin testaamisessa käytetyn aineiston.

1.2.3 Mallin kehittämistarpeiden kartoitus ja kelpoistaminen

Hankkeen kolmannessa vaiheessa laadittiin yhteenveto ensimmäisen ja toisen vaiheen tuloksista. Tulokset kansainvälisiä malleja koskevasta tarkastelusta, virkamiesten näkemyksistä sekä pilotoinnissa kerätyn yritysaineiston ja sen testaamisen tulokset muotoutuivat huomioiksi mallin kehittämistarpeista. Virkamiehille ja yrityksille suunnattu työpaja, erillinen lainvalmistelijoiden työpaja sekä kansainväliset yhteydenotot Kanadaan, Iso-Britanniaan ja Saksaan TEM:n 1/1-mallin tarkastelemiseksi olivat myös osa hankkeen kolmatta vaihetta. Kuvio 1 tiivistää hankkeen eri vaiheet.



Kuvio 1. Kuvaus hankkeen eri vaiheista.

1.2.4 Viestintä, tiedonjakaminen ja hyödynsaajat

Tulosten viestintä- ja hyödyntämissuunnitelma koostui hankkeen omasta verkkosivustosta, kahdesta työpajasta, kahdesta blogikirjoituksesta, kahdesta policy briefistä, artikkelista valitussa ammattilehdessä, vuorovaikutuksesta hankkeen ohjausryhmän kanssa sekä loppuraportista ja -seminaarista. Osa viestinnästä tapahtuu aivan hankkeen lopussa. Lisäksi mahdollisuutena on järjestää yhteistyössä toimeksiantajatahon kanssa kutsuvierasseminaari tulosten esittelemiseksi. Yhteiskuntatieteiden tietokanta on mahdollinen tallennuspaikka soveltuvalla osalla hankkeen aineistoa.

Hankkeen välittömiä hyödynsaajia ovat valtioneuvoston kanslian ja ohjausryhmän lisäksi myös TEM, MMM sekä yrityssektoreista erityisesti elintarvikesektori ja biotalous edustajineen. Lisäksi sektorit, joissa tehdään työtä vaihtuvien työajoin kuuluvat hyödynsaajin. Ministeriöiden hallinnonaloihin sijoittuvat tutkimuslaitokset, yliopistot ja muut tiedontuotannon ja asiantuntijapalvelujen organisaatiot hyötyvät myös hankkeen tuloksista. Välillisesti hankkeen tulokset hyödyntävät myös yrityssektoria eri toimialoilla.

1.2.5 Rajoitukset

Virkamiehiltä ja yrityksiltä kerättiin osa aineistoa haastattelututkimuksella sekä työpajoin että yrityspaneelien. Aineistonkeruussa harjoitettiin myös kyselytutkimusta. Koska oli kysymys selvityksestä eikä tieteellisestä tutkimuksesta, kuvattuja aineistoja hankittaessa ei ollut mahdollista toteuttaa otantoja asianomaisista laajoista perusjoukosta. Siksi tulokset koostuvat pikemminkin olosuhteiden ja haasteiden luonnehdinnoista kuin empiirisesti yleistämiskelpoisista tiedoista. Tästä johtuen oheisessa raportissa esitettyjä tietoja on pidettävä indikaattivisina. Ne eivät sellaisenaan sovellu päätöksenteon pohjaksi.

Sekä haastattelu- että kyselytutkimuksissa on pyritty korkealuokkaisiin kyselylomakkeisiin, toteutukseen sekä aineiston analyysiin. Aineistojen keruuaikana on ollut vuoden 2017

kolme viimeistä vuosineljännestä. Sekä virkamiehiin että yrityksiin kohdistuneet haastattelut keskittyivät, joskaan eivät rajoittuneet, pääkaupunkiseudulle. Yrityksille suunnattu kyselytutkimus hyödynsi työnantajaliittojen kansallisia jäsenrekistereitä.

2. “YKSI YHDESTÄ” -MALLIT JA -METODIT OSANA SÄÄNTELYN KEHITTÄMISESSÄ JA ARVIOINNISSA

2.1 Yksi yhdestä -malleista ja -metodeista saatujen kansainväliset kokemusten tulkintaa

Tämän luvun aiheena ovat päätelmät erittelystä, joka hankesuunnitelman mukaisesti kohdistettiin 1/1-malleihin ja niitä läheisesti muistuttaviin malleihin ja vastaaviin sääntelyvaikutusten arviointimethodeihin (ks. KPMG, VC & F&A 2017). ”Mallilla” tarkoitetaan tässä yhteydessä mitä tahansa käsitteellistä täsmennystä niistä seikoista, jotka tulee suhteuttaa toisiinsa 1/1-yhteyksissä. Kukin ”metodi” on järjestelmällinen menettelytapa mallin osoittamien seikkojen analysointia ja arviointia varten. Kaikille mainituille malleille ja metodeille on yhteistä se, että sääntelyn johdosta aiheutuvia määrättyjä kustannuksia suhteutetaan määrättyihin kustannusten vähennyksiin, joita aiheutuu sääntelyn purkutointien johdosta. Joissakin tapauksissa malli metodeineen sisältää myös ”laskentamallin” erityisine ”laskureineen”, jonka kaavojen perusteella syöttötiedoista edetään päätelmiin tarkastelun kohteina olevista kustannuksista. Yleisesti asian ilmaisten: soveltamalla 1/1-malleja ja -metodeja pohjustetaan politiikkatoimia, joiden tarkoituksena on kustannusten lisäysten kompensointi sellaisenaan (yksi yhdestä, 1/1) tai laajemmin kuten kaksinkertaisesti (kaksi yhdestä, 2/1) tai kolminkertaisesti (kolme yhdestä, 3/1).

Ulkomaisten kokemusten erittely tuloksineen on raportoitu erillisenä hankemuistiona (Ahonen & Uusikylä 2017, Liite 10). Muistiossa on esitetty sekä tarkastelun perusteet että katsaukset kuhunkin tarkasteltuun ulkomaiseen metodiin. Muistioon sisältyy myös yleinen vertailu metodien muiden mallien ja tämän raportin kohdassa 3 tarkastellun TEM:n 1/1-mallin kesken.

2.1.1. Yksi yhdestä -mallit ja -metodit sääntelyvaikutusten arvioinnin kokonaiskentässä

Kaikkea sääntelyvaikutusten arviointia koskee se yleinen vaatimus, että sen tulisi mielekkäästi suhtautua sääntelyn kaikkien oleellisten myönteisten ja kielteisten vaikutusten ottamiseen huomioon. Suomessa voimassa olevissa säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeissa vaatimus ilmaistaan seuraavasti (Oikeusministeriö 2007, 8, kursivoinnit alkuperäiset):

”Vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkastella niin hankkeen *tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä* kuin sen *kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia*. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia.”

Vaikutusarviointiohjeissa ilmaistu yleinen vaatimus osoittaa hyvin sen, että yksi yhteen -metodit edustavat vain rajattua osittaisarviointia. Koska metodien avulla ei arvioida yhteiskunnallisia eikä sääntelyn kohteisiin näiden omassa taloudessa kohdistuvia myönteisiä sääntelyvaikutuksia, nämä seikat tulee ottaa erikseen huomioon lainsäädäntöhankkeissa. Lainsäädäntöhankkeiden oleellisiin perusteluihin kuuluvat ensinnäkin ne yhteiskunnalliset myönteiset vaikutukset, jotka lainsäätäjä tahtoo saada aikaan. Toiseksi, sääntely aiheuttaa usein kohteilleen

suoranaisia niiden omassa taloudessa toteutuvia hyötyjä, jotka menetetään, mikäli huomio liian yksipuolisesti suuntautuu noille kohteilla aiheutuvien kustannusten vähentämiseen (Kitching ym. 2013; Chittenden & Ambler 2015). Vaikutusarviointiohjeet korostavat omalla tavallaan myös sitä seikkaa, että yksi yhteen -metodit eivät koske mitään muita sääntelyn kielteisiä vaikutuksia kuin niitä, jotka ilmenevät noilla metodeilla laskettavina kustannuksina niille sääntelyn kohteista, joiden talous on metodien sovelluksissa tarkastelun kohteena. Samoin riskit ja mahdolliset odottamattomat vaikutukset tulee ottaa lainsäädäntöhankkeissa erikseen huomioon, koska yksi yhteen -metodien tehtävänä ei ole tavoittaa kyseisiä seikkoja. Mainittujen yksi yhdestä -metodien aukkojen täyttämiseen riittää erinomaisesti voimassa olevien lainsäädännön vaikutusarvioinnin ohjeiden huolellinen noudattaminen. Tuon keskeisen tavoitteen toteuttamiseen on tosin käytännössä runsaasti matkaa.

Käytettävissä ei ole yleisesti hyväksyttyä käsitekehikkoa sääntelyvaikutusten erilaisten tarkastelumallien ja -metodien ja samalla yksi yhdestä -metodien erittelyä varten. Tavallista on, että laaja-alaisissakin kehikoissa (ks. Kuvio 2., lähteenä Renda ym. 2013; Renda 2017) tarkastellaan taloustieteelliseen tapaan vain rahalliseksi arvoiksi muunnettua osaa sääntelyn myönteisistä vaikutuksista – eli hyötyjä – sekä rahalliseksi arvoiksi muunnettua osaa kielteisistä vaikutuksista – eli osaa sääntelystä aiheutuvista kustannuksista. Kehikoiden oikeutetun sovellusalan rajat piirtyvät sinne, missä nuo myönteiset ja kielteiset vaikutukset ovat muuta kuin taloudellisesta saati rahassa mitattavaa laatua.

Kuviota voidaan sen rajoituksista huolimatta soveltaa tässä siksikin, ettei parempaa tapaa ole käytettävissä. On korostettava, ettei kuvio koske ainoastaan 1/1-aihepiiriä, joka vastaavasti muodostaa vain huomattavan rajoitetun osan kuvion alasta. Kuvion päätarkoituksena on suhteuttaa 1/1-metodit riittävästi konkreettisempiin osiin niitä käsitteellisiä yhteyksiä, joihin metodit tulee asemoida.

2.1.2. Kustannus-hyötyanalyysi yksi yhteen -mallien ja -metodien kannalta

Siinä hankkeessa, jonka tulokset tämä julkaisu raportoi, nousi useita kertoja ja eri tavoin esiin se, että 1/1-mallien taustalle haluttaisiin sijoittaa kustannus-hyötyanalyysi (KHA). Esimerkiksi Yhdysvalloissa KHA onkin monissa sääntelyvaikutusten arvioinneissa lakisääteistetty (ks. esim. Sunstein 2017).

Kustannus-hyötyanalyysia käytettäessä lasketaan toimintavaihtoehtoa arvioitaessa *yhteiskuntataloudelliset* sekä *hyödyt* että *kustannukset*. Toimintavaihtoehto on toteuttamiskelpoinen, mikäli hyötyjen ja kustannusten suhde ylittää 1:n tai erotus 0:n. Vaihtoehtoista parhaassa suhde ylittää eniten yhden tai erotus nollan.

2. KHA:n soveltaminen rajoitetaan tapauksiin, joissa yhteiskuntataloudellisten hyötyjen ja kustannusten tarkastelu riittää. KHA:n ohella käytetään soveltuvia metodeja kansanvallan, tasa-arvon ja oikeusvarmuuden toteutumista koskevaan arviointiin sekä sosiaalisten, ympäristöön liittyvien ja kulttuuristen vaikutusten arviointiin.
3. Sääntelyvaikutuksia arvioidaan pelkästään muuten kuin kustannus-hyötyanalyyseillä.

KHA:sta esiintyy myös pelkistetty muoto, kustannus-vaikuttavuusanalyysi (KVA), jossa yhteiskunnalliset hyödyt otetaan annettuina ja selvitetään, minimoituvatko yhteiskunnalliset kustannukset. Tietokantahauin ei kuitenkaan löytynyt esimerkkejä KVA:n sovelluksista sääntelyvaikutusten arvioinnissa 1/1-metodien yhteyksissä tai muuten.

Sääntelyn yhteiskuntataloudellisten kustannusten minimointi on vahvasti varteenotettava näkökohta. Tällä perusteella KVA:n mahdollisuuksiin tulisi kiinnittää huomiota. Oleellista on se, että KVA:ta soveltaen voisi hyvinkin olla mahdollista edistää sääntelystä aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten minimointia.

2.1.3. Yksi yhdestä -mallit ja -metodit kustannusanalyysin malleina

Käytännössä sääntelyvaikutusten arviointimallit ja -metodit kohdistuvat vain jollekin osalle sääntelyn osapuolista aiheutuvien ja vahvasti valikoitujen kustannusten laskentaan. Useimmissa sovelluksissa osapuolet koostuvat sääntelyn kohteista, joskin joissakin sovelluksista kohteena ovat myös sääntelyn harjoittajat. Mallit ja metodit eivät lainkaan kohdistu sääntelystä aiheutuviin yhteiskunnallisiin tai muihin hyötyihin eivätkä sääntelyn muihinkaan myönteisiin vaikutuksiin. Myös sääntelyn yhteiskunnallisten kustannusten, riskien ja mahdollisten odottamattomien vaikutusten laskenta jää metodien ulkopuolelle (näistä käsitteistä ks. kohta 2.1.1. edellä). Yleisimpiä tarkasteltavien mallien metodien joukossa ovat 1/1-mallit ja -metodit. 2/1- ja 3/1-metodit eivät eroa perusolettamuksiltaan 1/1-metodeista.

2.1.3.1. Laskennan ja arvioinnin kohteet yksi yhdestä -malleissa ja -metodeissa

Ulkomaisten käytäntöjen kartoituksen nojalla 1/1-mallien ja -metodien soveltaminen tulee kysymykseen yhdelle tai useammalle seuraavista kohteiden lajeista sääntelyn johdosta aiheutuvien kustannusten laskentaan ja arviointiin:

1. Poikkeuksetta 1/1-mallien ja -metodien avulla lasketaan ainakin yksityisille kaupallisille yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuneita määrättyjä kustannuksia. Mikäli malleihin metodeihin on tehty erityisiä sopeutuksia yritystyyppien mukaan, kysymyksessä ovat useimmiten olleet pk-yritykset, joiden erityisiin olosuhteisiin on haluttu kiinnittää huomiota.
2. Harvinaista ei ole ollut sekään, että 1/1-malleja ja -metodeja soveltaen on laskettu myös kansalaisille sääntelyn johdosta aiheutuvia kustannuksia.
3. Kansalaisjärjestöille sääntelyn johdosta aiheutuvien määrättyjen kustannusten laskenta ei sekään ole tuntematonta, joskin harvinaista.
4. Liittovaltion ja yhtenäisvaltion valtionhallintoon nähden alemman asteiset itsehallinnolliset hallinnon tasot, kuten osavaltiot, maakunnat ja kunnat, ovat joissakin maissa muodostuneet 1/1-laskennan ja -arvioinnin kohteeksi. Taustana on ajatus siitä, että mikäli alemmille itsehallintotasoille aiheutuvat kustannukset kasvavat suuriksi, säännäinen autonomia kapeutuu. Torjuttaviin riskeihin kuuluvat myös julkisen talouden kestävyysongelmat.

5. Sääntelystä aiheutuvia kustannuksia on toisinaan laskettu myös kohteena välillinen valtionhallinto kuten liiketoimintaa harjoittavat yksiköt, jotka kuuluvat valtio-taloussyksikön piiriin tai jotka on juridisesti itsenäistetty suhteessa valtioon.
6. Harvinaista on se, että 1/1-malleja ja -metodeja soveltaen lasketaan sääntelyä harjoittavalle hallinnolle ja erityisesti valtion keskushallinnolle aiheutuvia määrättyjä kustannuksia. Myös tässä tapauksessa laajennuksen perusteluihin kuuluvat julkisen talouden kestävyysnäkökohdat perustavoitteena julkista taloutta rasittavien sääntelykustannusten minimointi.

Ulkomaiset käytännöt vaihtelevat huomattavasti sen suhteen, mille kohteille sääntelyn johdosta aiheutuvat ja mitkä kustannukset lasketaan ja arvioidaan (Taulukko 1.). Laskennan ja arvioinnin ala vaihtelee maittain sen mukaan, kattaako tuo ala vain yritykset tai ennen muuta ne, vai onko ala laajempi. Suomen kansainvälisissä vertailumaissa keskeisen erottelun muodostaa se, lasketaanko kustannuksista vain hallinnollisia taakkoja vai lisäksi myös sisällöllisiä noudattamiskustannuksia. Noissa maissa laskennan ulkopuolelle sijoittuvat paitsi verotuksesta, myös sääntelyn kohteilta perittävistä maksuista aiheutuvat kustannukset sääntelyn kohteille.

Ranskassa 1/1-laskennan ja -arvioinnin kohteisiin kuuluvat niin kaupalliset yritykset, kansalaiset, kansalaisjärjestöt, alueellinen ja paikallinen itsehallinto, huomattava osa valtion liiketoimintaa sekä lisäksi myös sääntelyä harjoittava valtion keskushallinto (France 2014a, b, c, 2015, 2017, ei painovuotta a, b). Laskenta ja arviointi kohdistuvat Ranskassa kansainvälisesti poikkeuksellisesti sekä hyötyihin että kustannuksiin.

Saksassa liittotasavallassa liittovaltiotasolla 1/1-laskentaa ja -arviointia edustaa vuonna 2015 käyttöön otettu Bürokratiebremse-menettely (Deutschland 2015). Sen kohteina ovat paitsi kaupalliset yritykset, myös kansalaisyhteiskunta painopisteen kohdistuessa kansalaisille sääntelyn johdosta aiheutuviin kustannustaakkoihin sekä alemmat hallinnontasot eli osavaltiot (Länder) ja kunnat (Gemeinden) (Deutschland 2017).

Useissa maissa sääntelytaakkojen arvioinnin kohteena ovat nimenomaan yksityiset kaupalliset yritykset. Esimerkkejä tästä tarjoavat Iso-Britannia (UK 2015, 2017), Alankomaat (Netherlands 2006a, b), Kanada (2012a, b; 2015 a, b) ja Yhdysvallat (Peacock 2016). Isossa-Britanniassa arviointiperusteena oli alkujaan 1/1, sittemmin Brexit-ratkaisuun saakka kaksi yhdestä ja nyttemmin kolme yhdestä. Suomessa TEM:n 1/1-malli ja vastaava metodi laskentamalleineen eli laskureineen rinnastuu noissa neljässä maassa sovellettuihin malleihin.

Taulukko 1. Esimerkkejä 1/1-laskennan tai vastaavan laskennan alasta ja laskettavista eristä.

	Maa	Laskennan ala	Laskettavat erät
1	Ranska	Kaupalliset yritykset, kansalaiset ja kansalaisjärjestöt, alueet ja kunnat, välillinen valtionhallinto, sääntelyä harjoittava hallinto	Sekä hyödyt että kustannuksista hallinnolliset taakat ja sisällölliset noudattamiskustannukset poikkeuksin (esim. vaikutuksiltaan pienet lainsäädäntöhankkeet); verotuksesta ja sääntelyn kohteilta perittävistä maksuista aiheutuvat kustannukset sijoittuvat laskennan ulkopuolelle
2	Saksa	Kaupalliset yritykset, kansalaiset ja kansalaisjärjestöt, osavaltiot ja kunnat	Ei hyötyjä ja kustannuksista hallinnolliset taakat ja sisällölliset noudattamiskustannukset, mutta jälkimmäiset valikoiden; verotuksesta ja sääntelyn kohteilta perittävistä maksuista aiheutuvat kustannukset sijoittuvat laskennan ulkopuolelle
3	Kanada	Painopisteenä kaupalliset yritykset	Ei hyötyjä ja kustannuksista hallinnolliset taakat mutta ei sisällöllisiä noudattamiskustannuksia; verotuksesta ja sääntelyn kohteilta perittävistä maksuista aiheutuvat kustannukset sijoittuvat laskennan ulkopuolelle
4	Iso-Britannia	Painopisteenä kaupalliset yritykset	Ei hyötyjä pois lukien välittömät hyödyt sääntelyn kohteille sekä kustannuksista hallinnolliset taakat ja sisällölliset noudattamiskustannukset poikkeuksin (esim. vaikutuksiltaan pienet lainsäädäntöhankkeet); verotuksesta ja sääntelyn kohteilta perittävistä maksuista aiheutuvat kustannukset sen sijaan sijoittuvat laskennan ulkopuolelle
5	Suomi, TEM (ehdotus, ks. alla luku 3)	Painopisteenä kaupalliset yritykset	Ei hyötyjä ja kustannuksista hallinnolliset taakat sekä sisällölliset noudattamiskustannukset; verotuksesta ja sääntelyn kohteilta perittävistä maksuista aiheutuvat kustannukset sen sijaan sijoittuvat laskennan ulkopuolelle

2.1.3.2. Laskettavien kustannusten lajit yksi yhdestä -malleissa ja -metodeissa

Ulkomaisten kokemusten erittelyn mukaan 1/1-malleja ja -metodeja sovellettaessa jätetään poikkeuksetta laskematta kaikki sääntelystä aiheutuvat välilliset kustannukset (Ahonen & Uusikylä 2017; käsitteistä ks. Kuvio 2). Välittömien kustannusten piirissä muodostavat poikkeuksen harmikustannukset (*hassle costs*, *irritation costs*) eli kustannukset, jotka syntyvät vaivannäön, odotusaikojen, sääntelyn ennustamattomien ja alituisten muutosten, sääntelyn sivuvaikutuksena muotoutuneiden harmaan talouden ilmiöiden tai suoranaisen korruption johdosta. Harmikustannukset eivät sisälly yhdenkään eritellyn ulkomaisen 1/1-mallin ja -metodin tai niitä vastaavan mallin tai metodin alaan.,

Käytännössä 1/1-malleja ja -metodeja soveltaen lasketaan määrättyjä eriä välittömistä noudattamiskustannuksista, joista jokaista erää ei kuitenkaan ole tavanomaista sisällyttää laskelmiin. Asianomaiset erät ovat (systematiikasta ks. Kuvio 2):

1. Hallinnolliset taakat ovat kustannuksia, jotka aiheutuvat sääntelyn tultua voimaan tai vakiinnuttua sääntelyn kohteiden taloudessa siitä syystä, että kohteet joutuvat uhraamaan henkilöstönsä työaikaa toteuttaakseen sääntelystä aiheutuvat informaatiovelvollisuutensa sääntelyn harjoittajiin nähden. Hallinnolliset taakat jakaantuvat kahteen alalajiin:

- a. Juoksevat hallinnolliset taakat aiheutuvat jatkuvasti sääntelyn tultua voimaan. 1/1-metodien sovelluksissa nämä kustannukset lasketaan poikkeuksetta. b. Kertaluonteiset hallinnolliset taakat ovat kustannuksia, jotka aiheutuvat sääntelyn tullessa voimaan kohteiden taloudessa siksi, että niiden tulee valmistautua sääntelyn johdosta aiheutuvien informaatiovelvollisuuksien täyttämiseen esimerkiksi kouluttamalla henkilöstöään, palkkaamalla uutta henkilöstöä, uudistamalla tietojärjestelmiään tai ulkoistamalla toimintoja. Nämä kustannukset lasketaan 1/1-metodien kansainvälisissä sovelluksissa useimmiten.
2. Välittömiin noudattamiskustannuksiin sisältyvät hallinnollisten taakkojen lisäksi myös sääntelyn kohteilta perityt maksut kuten lupa- ja tarkastusmaksut. Näitä kustannuksia ei Suomen vertailumaissa lasketa. Tämän seikan taustalta erottuvat käsitykset siitä, että julkisoikeudelliset maksut ovat luonteeltaan niin lähellä 1/1-metodeja sovellettaessa joka tapauksessa laskematta jätetyistä veroista, että laskematta jättäminen on perusteltua. Teknistä estettä laskentaan ei kuitenkaan olisi.
 3. Sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuvia harmikustannuksia ei Suomen vertailumaissa käytännössä lasketa. Sisällölliset noudattamiskustannukset aiheutuvat niistä käyttäytymismuutoksista, jotka sääntelyn kohteiden tulee toteuttaa joko sääntelyn tarkoituksen toteuttamiseksi tai joita kohteet toteuttavat sääntelyn tarkoittamattomien sivuvaikutusten johdosta. Kysymys voi olla esimerkiksi kertaluonteisista tai juoksevista palkkakustannuksista ja henkilösivukustannuksista, laitteistojen ja sovellusten hankintakustannuksista tai yleiskustannuskertoimin huomioon otetuista kapasiteettiin kohdistuvista yleisistä kustannusrasituksista. Lainsäädäntötapauksittain joudutaan tarkoin erittelemään, missä kulkee raja hallinnollisista taakoista koostuvien kustannusten ja toisaalta sisällöllisten noudattamiskustannusten kesken. Käytännöt vaihtelevat maittain sen suhteen, lasketaanko sisällölliset noudattamiskustannukset kokonaan tai valikoiduin osin, vai jätetäänkö ne laskematta.
 4. Toimeenpanokustannukset ovat kustannuseriä, jotka aiheutuvat viranomaisille sekä delegoitua julkista sääntelyvaltaa käyttäville tahoille, kuten seuranta-, valvonta-, tarkastus-, sovittelu- ja toimeenpanokustannukset. Joissakin kansainvälisissä sovelluksissa myös nämä kustannukset lasketaan.

2.1.4. Laskennan ydin yksi yhdestä –malleissa ja -metodeissa: Hallinnollisten taakkojen standardikustannuslaskenta

Ulkomaisten sovellusten erittelyn nojalla 1/1-mallien ydin koostuu hallinnollisten taakkojen laskennasta (englanniksi *administrative burdens*, ks. Kuvio 2, kohta ”Välittömät noudattamiskustannukset”). Kuten edellä esitettiin, kysymys on kustannuksista, joita sääntelyn kohteille aiheutuu niiden omassa hallinnossa siksi, että ne täyttävät velvoitteensa informaation hankkimiseksi tai muodostamiseksi, vastaavien tiedostojen ylläpitämiseksi sekä informaation toimittamiseksi viranomaisille (OECD 2017).

Tavallisia ovat korostukset siitä, että hallinnollisiksi taakoiksi tulee laskea vain ne sääntelyn kohteiden hallintokustannuksista, jotka aiheutuvat sääntelystä eivätkä sen sijaan yrityksen normaalitoiminnasta (*business-as-usual*). Hallinnollisten taakkojen laskenta edustaa silti tiettyssä mielessä bruttolaskentaa. Mikäli kysymyksessä olisi nettolaskenta, alaan sijoittuisivat vain liialliset hallinnolliset kustannukset kuten kustannukset, jotka aiheutuvat sääntelystä sen kohteille aiheutuvien informaatiovelvoitteiden kohtuuttomuudesta ja liiallisuudesta, vaikeaselkoisuudesta, taajasta muuttumisesta tai velvollisuuksien vaihtelevasta toimeenpanosta eri viranomaisten toimin.

Hallinnolliset taakat ovat kansainvälisesti levinneen sääntelyvaikutusten laskennan standardikustannusmetodin (SKM, *standard cost method*, SCM) nimenomainen kohde (SCM Network 2004, SCM Network, ei painovuotta; European Commission 2015; Coletti 2016). SKM muodostaa kuitenkin vain osan monia ulkomaisia 1/1-malleja ja niihin rinnastuvia malleja vastaavine metodeineen,

SKM:ää sovellettaessa määritellään sääntelyn kohteiden henkilöstölle asematasoittain työtunnin standardihinta. Tavallista on korottaa välittömiä palkkakustannuksia henkilösivukustannusten kertoimella ja yleiskustannuskertoimella. Tuntihintastandardilla kerrotaan sääntelystä johtuvien velvoitteiden täyttämistä aiheutuvaksi oletettu työtuntien määrä asematasoittain. Laskenta toteutetaan jopa yksittäisten säännösten tarkkuudella selvittäen, kuinka suuren työpanoksen kustakin säännöksestä aiheutuvien velvoitteiden täyttäminen vaatii.

SKM on rakennettu sisään useissa maissa sovellettuihin 1/1-malleihin ja metodeihin 2/1- ja 3/1-malleihin ja -metodeihin. Saksassa (2015, 2017), Ranskassa (France 2014a, b, c, 2015, 2017, ei painovuotta a, b), Alankomaissa (Netherlands 2006a, b) ja Kanadassa 1/1-mallien ja -metodien soveltaminen on virallistettu (Canada 2012a, b, 2015a, b). Isossa-Britanniassa sovellettiin alkujaan 1/1-mallia ja -metodia ja Brexit-ratkaisuun saakka 2/1-mallia metodeineen, ja siitä lähtien sovelletaan 3/1-mallia ja -metodia (UK 2015, 2017). Yhdysvalloissa on nytemmin korostettu kaksi yhdestä -metodia (Peacock 2016).

Suomessa SKM:ää ei ole toistaiseksi virallistettu. TEM:ssä laadittua 1/1 -mallia ja -metodia (TEM 2017a) ja sen kelpoistamishanketta (KPMG, VC & F&A 2017) koskeviin näköaloihin virallistaminen on kuulunut yhtenä vaihtoehtoista.

2.1.5. Keskeisin yksi yhdestä -mallien ja -metodien soveltamiskysymys: Lasketaanko sisällöllisiä noudattamiskustannuksia?

Huomattavimman 1/-malleja ja -metodeja koskevan pulmakysymyksen muodostaa se, tulisiko sisällöllisiksi noudattamiskustannuksiksi kutsutut kustannukset sisällyttää laskelmiin (*substantive compliance costs*; ks. Kuvio). Nämä kustannukset aiheutuvat siis sääntelyn kohteiden käyttäytymismuutoksista, kun toimintoja laillistuu, vapautuu luvan varaisuudesta tai tarkastuksen alaisuudesta tai toisaalta tulee kielletyiksi tai ilmoituksen tai tarkastuksen alaisiksi.

Kattavuuden näkökohdat puoltaisivat sisällöllisten noudattamiskustannusten 1/1-laskentaa. Käyttäytymismuutosten saaminen aikaan kuuluu kuitenkin oikeudellisen sääntelyn oleellisiin tarkoituksiin. Muutoksista sääntelyn kohteille aiheutuvien sisällöllisten noudattamiskustannusten laskenta on kuitenkin ongelmallista siksi, että rajanvedot hallinnollisten taakkojen ja sisällöllisten noudattamiskustannusten kesken saattavat olla vaikeita. Ongelmia tosin helpottaa se, että osasta sääntelyä ja sitä perustelevista säädöksistä aiheutuu sääntelyn kohteille tuskin muita kustannuksia kuin hallinnollisia taakkoja. Ulkomaiset kokemukset sisällöllisten noudattamiskustannusten laskennasta 1/1-mallein ovat valitettavasti niin vaihtelevia ja hajanaisia, ettei kiteytettyjä päätelmiä asiasta voida muodostaa. Esimerkiksi Saksan Bürokratienbremsessä tietyt sisällölliset noudattamiskustannukset on tosin laskettu, mutta käsitksekseksi muodostuu laskennan valikoivuus siten, ettei kaikkia tuollaisia kustannuksia lasketa (Deutschland 2015). Laskettujen sisällöllisten noudattamiskustannusten lajina ovat Saksassa korostuneet nimenomaan voimaan saatetusta minimipalkkalainsäädännön muutoksesta erityisesti yrityksille mutta myös muille tahoille aiheutuneet kustannukset.

2.1.6. Erityiskysymyksiä: Kattavuus, monimetodisuus, jäämälaskenta ja kompensoinnin aikaraja

Sovellettaessa 1/1-malleja ja -metodeja erään erityiskysymyksen muodostaa soveltamisen kattavuus. Paineet laajaan kattavuuteen ovat ymmärrettäviä. Mikäli halutaan taata laskennan ja arvioinnin laatu, toimialakohtaisella lähestymistavalla on vahvat puolensa, koska sääntelyn kohteiden joukko muodostuu hyvinkin homongeeniseksi (Netherlands 2006a, b). Pyrkimys laajaan kattavuuteen on sen sijaan omiaan johtamaan siihen, että tulokset ovat näennäisesti tarkkoja, mutta pätevyydeltään ja luotettavuudeltaan kyseenalaisia (Renda ym. 2013).

Se seikka, että määrälukujen ja laskelmien esittäminen luo mielikuvia vahvasta uskottavuudesta on tukenut paikkansa pitämättömiä käsityksiä siitä, että 1/1-mallien soveltaminen selaisenaan turvaisi laskelmien pätevyyden ja luotettavuuden. Mallien sovellukset todistavat päinvastaista (Renda ym. 2013). Lähtötietojen pätevyyden ja luotettavuuden ongelmien johdosta on syntynyt paitsi toimialakohtaisia sovelluksia, myös monimetodisia ratkaisuja. Esimerkiksi kysely- ja haastattelututkimuksin on täydennetty sitä puutteellista ja harhaanjohtavaa kuvaa, joka muodostuu vain osalle sääntelyn kohteita muodostuneita valikoituja kustannuksia laskien (Netherlands 2006a, b). Alankomaalaisten menettelytapojen lisäksi esimerkiksi hyivistä käytännöistä soveltuvat Isossa-Britanniassa ja Kanadassa sovelletut konsultointikierrokset sääntelyn kohteita edustaville tahoille sen varmistamiseksi, että laskentatulokset ovat oikean suuntaiset (UK 2017; Canada 2012a, 2015a).

Kiperiä kysymyksiä muodostuu 1/1-mallien ja -metodien soveltamisen kannalta myös ratkaistaessa, miten sääntelyn johdosta aiheutuvat tietyt kustannukset kompensoidaan ja millä tavoin järjestetään kompensointia varten tarvittava laskenta. Mitä tarkemmin laskennan avulla pyritään kohdentamaan kustannusten vähennykset sinne, missä aiheutuu kustannusten lisäyksiä, sitä aikaa vaativammaksi ja kalliimmaksi laskenta muodostuu. Tietyn kompromissiratkaisun muodostaisi laskenta ja kompensointi toimialatasolla, mutta tällöinkin muodostuu satunnaisesti "voittajia" ja "häviäjiä", koska sääntelyn purkamisesta aiheutuvat kustannusten laskut eivät systemaattisesti kohdistu niille tahoille, joille uuden sääntelyn tai sääntelyn muutosten johdosta aiheutuu kustannusten nousua. Laskentateknisen ja hallinnollisen yksinkertaisuuden nimissä ei ulkomaisissa 1/1-sovelluksissa ole harvinaista ollut laatia kompensatiota pohjustavia laskelmia hallinnonalatasolla ja valtion talousarvion tiettyjen jaottelujen tasolla. Menettely on teknisesti yksinkertainen mutta kaavamainen ja satunnaisempi tuloksiltaan kuin toimialakohtainen laskenta. Ongelmiin kuuluu myös se, että menettely saattaa vahvistaa hallinnonalakohtaista "siiloutumista" ja estää hallintokoneiston ja politiikkatoimen yhtenäistämistä ja yhteensovittamista.

Sääntelytaakkoja koskeva jäämälaskenta muodostaa samoin haasteita. Saksassa 1/1-laskennan Bürokratiebremse-sovelluksessa on päädytty vuosittaiseen julkiseen, esitystavaltaan yksinkertaiseen raportointiin sääntelykustannusten lisäysten ja vähennysten yhteenlasketuista nettojäämistä (Deutschland 2015). Vastaavanlainen menettely on käytössä Kanadassa (Canada 2012a, 2015a)..

Teknisen kysymyksen muodostaa myös sääntelykustannusten lisäysten kompensoinnille asetettu aikaraja, joka on esimerkiksi Kanadassa 24 kuukautta (Canada 2012a, b, 2015a, b). Kysymys on siitä aikavälistä, jonka kuluessa uudesta sääntelystä sen kohteille aiheutuvat kustannusten lisäykset tulisi kompensoida sääntelyn purkutoimin. Kompensoinnin lisähaasteisiin kuuluu se tavallinen asiantila, etteivät sääntelyn kohteille aiheutuvat lisäkustannukset ja samoille kohteille aiheutuvat tai muualla toteutuvat kustannusvähennykset ole keskenään

samanaikaisia. Vakiintunut ratkaisu koostuu laskennasta, jolla diskonttokorkoa käyttäen tehdään eri ajankohtina aiheutuvat lisäkustannukset ja kustannusten vähennykset vertailukelpoiksi.

Taulukko 2. Yhteenveto kustannusten perusjaottelusta ja arvio niiden laskentamahdollisuuksista 1/1-metodeissa.

	Kustannus	Tarkempi kuvaus	Arvio laskemismahdollisuuksista
1.	Jatkuvasti aiheutuvat hallinnolliset taakat	Aiheutuu <i>jatkuvasti</i> sääntelyn ollessa voimassa.	Laskettavissa 1/1-mallien standardikustannuslaskentaosan avulla.
2.	Kertaluonteiset hallinnolliset taakat	Aiheutuu <i>kertaluonteisesti</i> sääntelyn tullessa voimaan	Laskettavissa erikseen.
3.	Sääntelyn kohteilta sääntelyn yhteydessä perityt maksut	Voivat olla kertaluonteisia tai jatkuvia. Vaikutuksia yritysten ja viranomaisten käyttäytymiseen.	Laskettavissa tiedossa olevina helposti; vertailumaissa näitä kustannuksia ei kuitenkaan lasketa, ilmeisesti rinnastaen ne veroihin.
4.	Odotusaikojen ja epävarmuuden aiheuttamat harmikustannukset	Koostuu useista erilaisista kustannuseristä. Liittyy sääntelyn ennustettavuuteen ja ennustamattomuuteen.	Olisi laskettava erikseen, laskenta vaikeaa ja työlästä; käytännössä ei huomioida laskennassa.
5.	Sisällölliset noudattamiskustannukset	Kustannukset niistä käyttäytymismuutoksista, jotka sääntelyn kohteiden tulee sääntelyn nojalla toteuttaa.	Laskenta sinänsä perusteltua mutta vaikeaa, työlästä ja virheherkkää.

3. TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN YKSI YHDESTÄ -MALLI

Kansainvälisiä esimerkkejä seuraten syyskesällä syntyi kehittämisaike, jonka osana työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) laadittiin kevääseen 2017 mennessä laskentamalli sääntelyn johdosta yrityksille aiheutuvien kustannusten laskemiseksi 1/1-periaatetta noudattaen. Tässä julkaisuissa raportoidun hankkeen päätarkoitus on koostunut TEM:n mallin pilotointi- ja validointitehtävistä.

1/1-periaatteen soveltaminen tarkoittaa Suomessa omaksutun tulkinnan mukaan sitä, että hallituksen esityksestä ja siihen sisältyvistä lakiehdotuksista aiheutuvat, yrityksiin kohdistuvat välittömät sääntelykustannukset tulee korvata purkamalla sääntelyä siten, että yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvat kustannukset vähenevät kustannusnousua vastaavan määrän. 1/1-periaatteen soveltamisen tavoitteena osaltaan on varmistaa, ettei yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka kasva. Sen sijaan periaatteen sovelluksessa Suomessa ei ole kysymys siitä, että kustannusten nousut korvattaisiin samoille yrityksille kuin niille, joihin nuo nousut kohdistuvat. Korvaaminen tapahtuu siis vain keskimääräisperiaatteella.

TEM oli jo pitkään 1/1-mallinsa laadintaa toiminut yhteistyössä muiden OECD:n ja EU:n jäsenmaiden kanssa muun muassa osallistumalla kansainvälisen Better Regulation Networkin toimintaan (OECD SCM Network, julkaisuvuotta ei ilmoitettu). Lisäksi ministeriö on teettänyt 2010-luvulla useita selvityksiä mallin soveltamisesta esimerkiksi julkisten hankintojen yritysvaihtokutuksiin (TEM 2010) sekä yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä (Deloitte 2012). TEM päätti soveltaa 1/1-periaatetta kaikessa hallituksen esitysten valmistelussaan vuonna 2017. Tätä TEAS-hanketta varten valittiin pilotoinnin kohteeksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta työaikalaki. Toiseksi pilotiksi valikoitui maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta elintarvikelain uudistaminen. 1/1-kokeilu jatkuu siten, että Lainsäädännön arviointineuvosto raportoi vuoden 2018 aikana valtioneuvostolle 1/1-periaatteen soveltamisesta saaduista kokemuksista, jonka jälkeen päätetään periaatteen tulevaisuudesta säädösvalmistelussa.

TEM:n 1/1-malli perustuu tärkeiltä osin kansainväliseen standardikustannuslaskentamalliin. Standardikustannuslaskenta kuuluu perinteisiin kustannuslaskennan menetelmiin. Se soveltuu tarkoituksiin, joissa toistuvista tai tavanmukaisista toimintasarjoista. Standardikustannuslaskennassa määritetään kustannuslajeittain tuotteiden tavoitekustannukset eli kustannusstandardit, joihin todellisia kustannuksia verrataan. Standardikustannukset on tavallista kohdistaa suoritteille valmistuskustannuksina, välittöminä työkustannuksina sekä henkilösivu- ja yleiskustannuslisinä.

TEM:ssä Henrikki Oravaisen ja Erno Mähösen kehittämä Excel-laskentamalli on tarkoitettu erityisesti lakien yritysvaikutusten arviointiin (Kuvio 3). Mallin "Excel-laskurissa" keskeisinä huomion kohteina ovat yrityksille aiheutuvat kustannuslisäykset ja kustannussäästöt. Malliin sisällytetään sekä toistuvia että kertaluonteisia hallinnollisia taakkoja. Taakkalaskennan peruskaava on seuraava: (yritysten lukumäärä) x (velvoitteen frekvenssi) eli useus x (kysymyksessä olevan henkilöstöryhmän palkkataso) x (velvoitteen hoitamiseen käytettävät tunnit). Lisäksi malliin sisältyy mahdollisuus laskea kaikki muutkin sääntelystä aiheutuvat kertaluonteiset ja toistuvat kustannusten muutokset.



Monestiko vuodessa velvoite toistuu?			
	Velvoite1	Velvoite2	
Frekvenssi per vuosi*			
Yritysten lukumäärä, joita velvoite tai sen purku koskee			
TOISTUVAT KUSTANNUKSET TAI SÄÄSTÖT (1. VUOSI JA SEN JÄLKEEN)			
Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Toistuvat työTUNNIT (raportoi)	
Johtaja	6 500	0,00	0,00
Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	0,00	0,00
=> Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	0,00
Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,00	0,00
Toimistoavustaja	2 400	0,00	0,00
Muu, mikä?	?	0,00	0,00
Painotettu keskiarvopalkka		0	0
Lisättyä palkan sivukululla ja yleiskululla		0	0
Tuntipalkka		0,00	0,00
Tarkistus			
KERTALUONTOISET ERÄT (1. VUOSI) (sääntelyyn sopeutuminen)			
Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Sopeuttamisesta vain kerran k	
Johtaja	6 500	0,00	0,00
Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	0,00	0,00
=> Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	0,00
Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,00	0,00
Toimistoavustaja	2 400	0,00	0,00
Muu, mikä?	?	0,00	0,00
Painotettu keskiarvopalkka		0	0
Lisättyä palkan sivukululla ja yleiskululla		0	0
Tuntipalkka		0,00	0,00
Tarkistus			

Kuinka montaa yritystä sääntely koskee?

Kuka yrityksessä hoitaa? Kuinka monta tuntia aikaa kuluu per velvoite?

Viekö uuteen velvoitteeseen sopeutuminen työaikaa yrityksissä?

Kuvio 3. Esimerkki TEM:n Excel-laskurin työ kustannusosiosta (TEM 2017).

TEM:n 1/1-malli edustaa nettonykyarvolaskentaa muuntaen eriaikaiset erät keskenään vertailukelpoisiksi. Nettonykyarvolaskenta kattaa 10 vuoden ajanjakson ja on sidottu tiettyyn perusvuoteen, kuten laskennan alkuvaiheessa vuoteen 2017. Nettonykyarvolaskennassa sovelletaan reaalista 4 %:n korkokantaa. Eri vuosina tehtävät laskelmat deflatoidaan vertailukelpoisiksi toteutuneella elinkustannusindeksillä perusvuoteen 2017. Palkkojen reaalinen nousuolettama on 1,7 %, perustuen Tilastokeskuksen ansiotasoindeksiin keskimääräiseen reaalimuutokseen ajalta 1995–2016. Laskuriin on mahdollista lisätä muutosprosentti ottaen huomioon esimerkiksi tietyn toimialan kasvu- tai supistumisodotukset.

Mallin soveltamisen yleisiä ehtoja voidaan luonnehtia seuraavasti:

- Yritysvaikutukset voidaan tunnistaa riittävän selkeästi hallituksen esityksissä. Tämä edellyttää yritysten tilanteen tuntemista. Tähän liittyy muun muassa seuraavaa:
 - Onko tietyllä hallituksen esityksellä yritysten taakkaa lisäävä, taakat entisen suuruisena säilyttävä vai taakkoja vähentävä vaikutus?
 - Mihin yritysjoukkoon vaikutukset ensisijaisesti kohdistuvat, ja onko esityksellä erilaisia vaikutuksia eri toimialojen yrityksiin, eri kokoluokkien yrityksiin, maantieteellisesti eri paikoissa sijaitseviin tai muulla tavoin toisistaan poikkeaviin yrityksiin?
 - Onko olemassa tekijöitä, jotka muutosehdotuksen tuloksena käynnistävät yrityksissä prosesseja, jotka aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia?
 - Millä aikavälillä laissa määritellyt yritysvaikutukset kohdentuvat yritysjoukkoon (vrt. esim. ekosysteemin eri toimijat tai arvoverkon eri osakokonaisuudet)?
- Lainvalmistelija saa käyttöönsä riittävästi oikeaa yritystason informaatiota aiotun lainsäädännön vaikutuksista.
- Yritystason vaikutukset kyetään riittävästi aggregoimaan koko yritysjoukkoa käsittäviksi lukuarvoiksi.
- Lainvalmisteluvirkamiehillä on riittävä osaaminen mallin soveltamiseksi, tarjolla on riittävä käyttäjäkoulutus ja tarvittaessa käyttöön voidaan saattaa tarvittavia neuvon- taresursseja.
- Yritysvaikutusarviointi voidaan integroida osaksi nopeatempoista lainvalmistelutyötä.

- 6) Vaikutusarviointien tulosten pätevyys, luotettavuus ja hyväksyttävyyys voidaan varmistaa tulokset muun muassa lausuntomenettelyin, kyselyin, toimialakohtaisin erityis selvityksin ja sidosryhmäpaneelin.

Lainsäädännön yrityksiin kohdistuvien kustannusvaikutusten 1/1-laskentamalliin liittyy joukko erityiskysymyksiä, jotka tulee ratkaista:

- 1) On muodostettava näkemys ja tehtävä ratkaisut siitä, mihin hallituksen esityksiin mallia sovelletaan (esim. kaikkiin hallituksen esityksiin, yhteiskunnallisesti yleisesti merkittäviin esityksiin, yritysvaikutuksiltaan merkittäviin esityksiin vaiko ainoastaan erikseen päätettäviin esityksiin).

Alustavasti kaksi keskeistä vaihtoehtoa vaikuttavat perustelluimmilta.

- 2) Erittäin oleellista on se, lasketaanko mallia sovellettaessa sisällöllisiä noudattamiskustannuksia.

Kannanotto asiaan on tärkein yksittäinen laskennan sisältöä koskeva kysymys. Vaihtoehtoina on se, että sisällölliset noudattamiskustannukset lasketaan poikkeuksetta, että ne lasketaan vain erikseen päätettäviltä osin ja erikseen päätettävistä hallituksen esityksistä tai että niitä ei lasketa lainkaan. Alustavasti keskimäinen vaihtoehto vaikuttaa perustelluimmalta ensimmäinen vaihtoehdon työläyden ja viimeisen vaihtoehdon rajoittavuuden johdosta. Tältä osin mallin soveltaminen vaatii huolellista jatkovalmistelua. Erityisesti olisi tarpeen selvittää, voitaisiinko sisällöllisten noudattamiskustannusten laskenta rajoittaa yhteiskunnallisesti yleisesti merkittäviin hallituksen esityksiin sekä yritysvaikutuksiltaan merkittäviin esityksiin.

- 3) TEM:n malliin sisältyy myös mahdollisuus siitä, että laskennassa otettaisiin huomioon myös niin sanotut harmikustannukset kuten kustannukset odotusajoista, viranomaisratkaisujen epävarmuudesta ja niiden vaihtelusta maan eri puolilla sekä sääntelyn nopeista muutoksista sääntelyn kohteille aiheutuvat kustannukset.

Ohjeistusvaiheessa kannan tähänkin rajanveto on oltava selkeä. Alustavasti näyttää siltä, että nämä vain erittäin työlästi laskettavat kustannukset jätettäisiin laske matta mallia sovellettaessa. Tätä ratkaisua tukevat myös kansainväliset kokemukset.

- 4) Sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten lisäysten ja sääntelyn purusta aiheutuvien kustannusten vähennysten jäämän laskenta on eräs keskeisistä kysymyksistä sekin.

Suomessa kaavaillaan tasoitusta hallinnonalojen tasolla. Tästä kuitenkin aiheutuu, etteivät kustannusten vähennykset systemaattisesti kohdistu samoille tahoille kuin niille, joille sääntelyn johdosta aiheutuu lisäkustannuksia, vaan voi aiheutua satunnaista etujen (kustannuslaskujen) ja haittojen (kustannusnousujen) jakaantumista uudelleen.

- 5) Mallin toimeenpanon valtiontaloudelliset vaikutukset on syytä varmistaa.

Valtiontalouden suunnittelun ja vuotuisten talousarvioiden laadinnan yhteydessä ei ole perusteltua, että sääntelyä purettaessa aiheutuisi valtiontaloutta kuormittavia kustannusten lisäyksiä ja niiden kautta joko verorasituksen kasvua tai valtion lisävelkaantumista.

4. YKSI YHDESTÄ -MALLI LAINSÄÄDÄNTÖ- TYÖSSÄ

4.1 Virkamiesten arvioita yksi yhdestä periaatteen ja -mallin soveltamiseen säädösvalmistelutyössä

Hankkeessa tehdyn haastattelututkimuksen (N=12) tulosten perusteella 1/1-periaate oli jo haastatteluvaiheessa melko hyvin tunnettu haastateltujen virkamiesten keskuudessa, ja haastatelluista useimmat tunsivat sen yleisellä tasolla. Sen sijaan 1/1-laskennan tunnettuus oli vähäisempää. Näitä ja jäljempänä esitettäviä tuloksia tulee arvioida huomioiden luvussa 1.2.5 esitetyt rajaukset.

Tulokset virkamiehille suunnatusta kyselytutkimuksesta (N=17) ovat haastattelututkimuksen tulosten kanssa samansuuntaisia. Viisiportaisella vastauskaalalla ”erittäin huonosti” – erittäin hyvin” muista kuin TEM:n vastaajista yli 60 % tuntee 1/1 -periaatteen lähtökohdat ja taustaoletukset joko erittäin hyvin tai melko hyvin. TEM:n vastaajista vastaava prosentti on sata.

Vastanneiden virkamiesten näkemysten mukaan laskentamallin soveltaminen 1/1 -periaatteen panemiseksi toimeen säädösvalmistelutyössä näyttäisi olevan sekä mahdollista että tervetullutta. Pääpaino vastaajien näkemyksissä oli 1/1 -periaatteen soveltamisessa. Haastattelututkimuksessa kävi ilmi, että resurssien jakamisen yli organisaatorajojen tulisi olla mahdollista, jotta periaate ja laskentamalli olisi mahdollista ottaa käyttöön. Laskentamallin käyttäminen jo valmistelun työryhmävaiheessa, kun ensimmäisen kerran mietitään ratkaisuja, nähtiin tärkeänä. Haastateltavat näkivät Lainsäädännön arviointineuvoston rooliin kuuluvaksi vaikutusarvioinnin ja samalla 1/1-arvioinnin vahvistamisen.

Vastanneiden virkamiesten näkemyksistä 1/1-periaatteen soveltamisesta kuvaavat seuraavat tulokset. Muiden kuin TEM:n virkamiesten vastaajaryhmässä 72 % vastaajista (8 vastaajaa) piti 1/1 -periaatetta hyvänä lisänä lakien vaikutusarviointityöhön. Yksittäiset vastaajat valitsivat muita vastausvaihtoehtoja. 54 % (6 vastaajaa) puolestaan piti periaatetta soveltuvana omalle hallinnonalalleen, 27 % (3) ei osannut ottaa kantaa asiaan, ja 18 % (2 vastaajaa) pitivät mallia soveltumattomana omalle hallinnonalalleen.

Väittämä ”Yksi yhdestä” -periaatetta tulisi soveltaa kaikkiin uusiin lainsäädäntöhankkeisiin jakoi vastaajien mielipiteet. Ainoastaan 36 % (4) ajatteli näin, 9 % (1) ei osannut sanoa ja 54 % (6) oli eri mieltä. Vastanneet virkamiehet olivat pääosin sitä mieltä, että 1/1 -mallilla ei vielä ole valtionhallinnossa riittävää tunnettuutta (64 %, 7). Tulokset ovat samansuuntaisia ajatellen valtionhallinnon osaamista 1/1 -periaatteesta. 54 % (6) kaipasi periaatteesta lisää osaamista, 27 % (3) valitsi vastausvaihtoehdon ”en tiedä” ja 18 % (2) näki osaamista olevan riittävästi.

Kyselyyn vastanneiden TEM:n virkamiesten vastaukset olivat samansuuntaisia, mutta vastaajat suhtautuivat malliin positiivisemmin kuin muissa ministeriöissä (väittämät ”Yksi yhdestä” -periaate on hyvä lisä lain vaikutusarviointityöhön”, ”Yksi yhdestä”-periaate soveltuu hyvin omalle hallinnonalalleni ja ”Yksi yhdestä” -periaatetta tulisi soveltaa kaikkiin uusiin lainsäädäntöhankkeisiin). Sen sijaan väittämään ”Yksi yhdestä” -periaate tunnetaan hyvin valtionhallinnossa saadut vastaukset osoittavat, että vastanneista TEM:n virkamiehistä 83 % (5) oli sitä mieltä, ettei periaatetta tunneta hyvin. Väittämän Valtionhallinnossa on riittävää osaamista ”yksi yhdestä” -periaatteen soveltamiseen tulokset ovat samansuuntaiset: 67 % kyselyyn vastanneista TEM:n virkamiehistä ei ollut samaa mieltä väittämän kanssa.

Taulukko 3. Yhteenveto virkamiesten näkemyksistä alustavan laskentamallin soveltuvuudesta 1/1-periaatteen soveltamiseen säädösvalmistelutyössä.

Löydös	Haastattelututkimus virkamiehille (N=12)	Kyselytutkimus virkamiehille (N=17)
1/1-periaate tunnetaan	x	x
Resurssien jakamisen yli organisaatorajojen tulisi olla mahdollista	x	
1/1-periaate on hyvä lisä lainvalmisteluun	x	x
1/1-periaatetta tulisi soveltaa vain valittuihin lain-säädäntöhankkeisiin	x	
1/1-mallilla ei vielä ole valtionhallinnossa riittävästi tunnettuutta	x	x

Yhteenvetona voidaan todeta, että haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden virkamiesten näkemysten mukaan 1/1-periaate soveltuu säädösvalmistelutyöhön niissä rajoissa, jotka on asetettu mallin soveltamisalalle. Tätä johtopäätöstä tukevat muun muassa seuraavat seikat:

1. Mallilla ovat samat ominaisuudet kuin sen taustalle sijoittuvilla etenkin UK:n ja Kanadan malleilla ja välillisemmin Saksan mallilla. Saksan osalta tulee kutienkin erottaa NKR:n vakiotoiminnassaan soveltama malli ja toisaalta *Bürokratiebremse*-malli, koska niiden sisällöt poikkeavat toisistaan, ja vain jälkimmäisessä lasketaan myös sisällöllisiä noudattamiskustannuksia.
2. Mallin jäämälaskentaluonnetta tulee korostaa. Mallin soveltaminen ei saa vahvistaa kuvitelmia siitä, että lainsäädännön muutokset aiheuttaisivat vain tai pääasiassa haittaa kuten turhia kustannuksia yrityksille. 1/1-mallia sovellettaessa on lisäksi tuotava esiin se, että kustannusten lisäyksiä saattaa aiheutua satunnaisestikin muille tahoille kuin niille, joiden hyväksi koituvat kustannusten vähennykset sääntelyä purettaessa.
3. Mallilla ei sen lähtökohtien vuoksi lasketa sääntelyn myönteisiä vaikutuksia kuten yhteiskunnallisia hyötyjä tai muita yhteiskunnallisia ”hyviä”. Mallilla ei sitä paitsi lasketa muille tahoille kuin yrityksille kuten kansalaisille, kunnille ja maakunnille aiheutuvia taakkoja. Mallia sovellettaessa ei lasketa niitäkään hyötyjä, joita sääntelystä aiheutuu samoille yrityksille, joille sääntelystä aiheutuu kustannusten nettolisäyksiä. – Kaikki nämä oleellisen tärkeät reunaehdot on otettava huomioon valmisteltaessa toimenpiteitä 1/1-laskennan tulosten perusteella.
4. Oleellisin sisältökysymys on se, laskentaanko sääntelyn sisällöllisiä noudattamiskustannuksia – poikkeuksetta, valikoiden ja määrätyissä tapauksissa vai ei lainkaan. Jos noita kustannuksia lasketaan, laskennan työläys lisääntyy joskin laskennan kattavuus lisääntyy oleellisesti.
5. Tärkeää on poikkeuksetta täydentää 1/1-mallin mukaisia laskennallisia tietoja lausuntokierroksin, kyselyin, toimialakohtaisin selvityksin tai sidosryhmäpaneelin sen kelpoistamiseksi. Laskennan tukena on hyvä käyttää tukilaskentatiedostoja. Oletuksia on mahdollista sisällyttää malliin lisää. Menettely perustuu kansainvälisiin hyvin käytäntöihin.

4.2 Yritysten ja julkisen sektorin näkökulmista huomioitavia asioita alustavan mallin jatkokehittämisessä ja käytännön soveltamisessa

Yritysten näkökulma alustavan mallin jatkokehittämistä varten tuli esiin erityisesti hankkeessa järjestetyissä yrityspaneelissa ja haastattelututkimuksessa yrityksille. Keskeinen havainto on, että tarkkojen yritysvaikutusten arvioiminen oli haasteellista. Julkisen sektorin puolelta keskeinen tulos oli se, että sekä 1/1 –periaatteeseen että laskentamalliin suhtauduttiin positiivisesti. Huolenaiheena oli, kuinka huolehtia 1/1 –periaatteen soveltamisesta yli organisatiorajojen.

4.2.1 Yritysnäkökulma esiin yrityspaneelin, haastattelu- ja kyselytutkimuksella

4.2.1.1 Työaikalain yrityspaneeli

Työaikalain yrityspaneelissa tunnistettiin useita työaikalain muutoksista aiheutuvia yritysvaikutuksia. Näiden vaikutusten arviointi käytetyn työajan näkökulmasta tai euromääräisinä investointeina koettiin lähtökohtaisesti haastavana. Arviointia vaikeuttavista tekijöistä keskeimpänä nähtiin työaikalain kattavuuden laajentuminen, sillä yrityspaneelin osallistujille oli edelleen epäselvää, kuinka paljon muuttuvan työaikalain piiriin tulee henkilöitä, joita työaikalain säädökset eivät ole aiemmin koskettaneet. Lisäksi arviointia vaikeutti työaikalain velvoitemuutosten luonne, sillä lainsäädäntöön sopeutumisen menettelytavat voivat poiketa suuresti eri yrityksissä. Erityisesti näistä syistä yrityspaneelissa keskustelu ohjautui kustannusten määrällisestä arvioinnista kustannusten laadulliseen arviointiin. Lista yrityspaneelissa tunnistetuista muuttuvasta työaikalain sääntelystä aiheutuvista välittömistä hallinnollista kustannuksista ja/tai säästöistä on Liitteessä 3.

Lisäksi yrityspaneelin aikana tunnistettiin useita lainsäädännön muutoksesta johtuvia välillisiä vaikutuksia, joiden vaikutukset yritysten talouteen voivat olla merkittäviä. Näistä erityisesti esiin nostettiin sunnuntaikorvausten mahdollinen pienentyminen sekä työntekijöiden yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisen kohtelun vaarantuminen. Jälkimmäisessä erityisesti joustotyösopimuksen nähtiin johtavan mahdollisesti eri käytäntöihin eri työntekijöiden kanssa.

4.2.1.2 Elintarvikelain yrityspaneeli

Elintarvikelain yrityspaneelissa yritysvaikutusten arviointi keskittyi, samoin kuin työaikalain paneelissa, laadullisiin seikkoihin. Vaikutusten arviointia työpäivissä pidettiin vaikeana erityisesti velvoitemuutosten luonteen vuoksi. Lisäksi paneelin aikana kiinnitettiin huomiota mallin rajauksiin, sillä tarkastelun rajaaminen pelkästään hallinnollisen taakan näkökulmaan jättää pois mahdollisesti suuriakin välillisiä vaikutuksia yritysten toimintaan. Välillisiä vaikutuksia pohdittiin myös viranomaisen näkökulmasta, sillä monet velvoitemuutoksista siirtäisivät hallinnollista taakkaa mahdollisesti yrityksiltä viranomaisille. Lista tunnistetuista muuttuvasta elintarvikelain sääntelystä aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista ja/tai säästöistä on Liitteessä 3.

Paneelin aikana tunnistettiin useita välillisiä vaikutuksia, joiden rajaamisen pois yritysvaikutusten arvioinnista koettiin heikentävän mallin soveltuvuutta vaikutusten kattavaksi arvioimiseksi.

Lisäksi yrityspaneelissa käytiin keskustelua arvioinnin tarpeellisuudesta, mikäli kattavuus on ainoastaan välittömissä hallinnollisissa vaikutuksissa. Suurempina tekijöinä, joihin lainsäätäjän toivottiin keskittyvän, elintarvikelain osalta koettiin esimerkiksi oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden puute, sillä eri tarkastajien ja valvontaviranomaisten toimintaa ei pidetä yhdenmukaisena maakuntien välillä. Lisäksi paneelissa todettiin erilaisten ohjeistusten ja lain soveltamisen sääntelyn muutosten aiheuttavan huomattavan paljon hallinnollista taakkaa, kun ohjeistusta päivitetään huomattavan usein.

Huolenaiheeksi paneelissa nostettiin elintarviketurvallisuuden näkökulma, mikäli keskittyminen euro-määräisiin yritysvaikutuksiin aiheuttaa hallinnollisen taakan alentumisen kautta myös heikentynyttä elintarviketurvallisuutta.

Toisaalta ehdotetuissa velvoitemuutoksissa nähtiin myös mahdollisuuksia, esimerkiksi tarkastusmaksujen siirtäminen vuosimaksun piiriin voi mahdollisesti helpottaa yrityksen rahaliikenteen suunnittelua ja ennustamista, lisäksi ennakotarkastusten mahdollistaminen voisi mahdollisesti vähentää huomattavasti investointitarpeita ja näin ollen toiminnan käynnistämisen kustannuksia.

4.2.1.3 Haastattelututkimus yrityksille

Yrityksille suunnatussa haastattelututkimuksessa pyrittiin tarkastelemaan työaikalain ja elintarvikelain uudistusten vaikutuksia yksittäisen yrityksen näkökulmasta. Haastateltuja yrityksiä oli yhteensä 10 ja haastateltujen henkilöiden lukumäärä oli yhteensä 14, edustaen sekä elintarvikealan että työaikalainsäädännölle relevanttien eri alojen yrityksiä. Mukana oli sekä pieniä (alle 20 henkilöä) että suuria (yli 250 henkilöä) yrityksiä. Haastattelujen runkona toimi esitys velvoitemuutoksista.

Haastattelututkimuksen keskeisimmät havainnot tukivat yrityspaneelissa esiin nousseita teemoja. Monin paikoin lakimuutosten vaikutukset hallinnolliseen taakkaan nähtiin pieniksi, sen sijaan muutosehdotusten todettiin johtavan paikoin jopa merkittäviin välillisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi elintarvikelain tarkastusmaksun muuttaminen vuosimaksuperusteiseksi koettiin asettavan pienyrittäjiä eriarvoiseen asemaan, lisäksi sen koettiin aiheuttavan ylimääräistä paheksuntaa, sillä valvontamaksulle ei koettaisi saatavan vastinetta nykyiseen käytäntöön verrattuna. Tarkastusoikeuden ulottamisella kotirauhan piiriin epäiltiin haastateltavien mukaan olevan jopa mahdollinen seuraus, että kotona valmistamisen ilmoituksia ei enää lainkaan tehtäisi. Tällöin koko hallinnollinen taakka voisi mahdollisesti jopa kadota, mutta vain siitä syystä, että kotona tehtävää valmistusta ei enää käytännössä ilmoitettaisi viranomaisille.

Toisaalta velvoitemuutosten vaikutusta yrityksen hallinnolliseen taakkaan oli haastateltavien mukaan paikoin vaikeaa arvioida, sillä velvoitemuutoksen sisältöä ei tunnettu riittävästi, tai yrityksen prosessit olivat epäselvät tai tapauskohtaisesti muuttuvat. Näin ollen esimerkiksi mahdollisten järjestelmäinvestointien tai -päivitysten arviointi koettiin haastateltavien mielestä ongelmallisiksi muiden, työntekijöiden ajankäyttöön liittyvien, muutosten lisäksi.

Edellä kuvatuista ongelmista huolimatta haastattelujen aikana oli mahdollista kerätä arvioita osaan velvoitemuutoksista. Erityisesti yrityksen hallinnolliseen taakkaan liittyvät arviot eri ammattiluokkien ajankäytön muutoksina. Haastatteluaineiston rajallisuuden vuoksi näiden arvioiden yleistäminen on mahdollista vain vähäisessä määrin. Haastatteluiden avulla voi kuitenkin arvioida sitä yritysluokittelua, joka on tarpeen vaikutusten ymmärtämiseksi erikokoisissa ja eri toimialoilla toimivissa yrityksissä.

4.2.1.4 Yrityksille suunnattu kyselytutkimus

Yrityksille suunnattu kyselytutkimus lähetettiin valittujen työnantajaliittojen kautta yritysten edustajille. Kyselytutkimuksen tarkoituksena oli kerätä haastatteluita laajempi tietopohja yritysvaikutusten arvioinnin tueksi. Siihen vastasi yhteensä 21 yritysedustajaa. Rajallisesta aineistosta huolimatta kyselytutkimuksen laadullisissa vastauksissa näyttäisi toistuvan yrityspaneelien ja -haastatteluiden teemoja.

Kyselytutkimuksessa, samoin kuin yrityspaneeleissa ja haastatteluissa, nousivat esiin vaikutusten arvioinnin haastavuus sekä muiden kuin välittömien hallinnolliseen taakkaan vaikuttavien kustannusten tai säästöjen huomioimatta jättäminen. Usean velvoitteen osalta yritysten edustajat eivät kokeneet, että velvoitemuutos vaikuttaa heidän yrityksensä toimintaan. Vaikuttaa siltä, että näin rajallisesta aineistosta tulevien aikaestimaattien yleistäminen on kyseenalaista, tai se tulee tehdä harkiten. Kyselytutkimuksen tuloksia arvioidessa on myös huomioitava, että arvioissa ei voida varmistua vastaajan tulkinnasta siitä, mitä hän on arvioinut hallinnollisen taakan muutoksen sisältävän.

4.2.1.5 Periaatteen soveltuvuus ja mallin kehittämistarpeet yritysnäkökulmasta

Yrityspaneelien, -haastatteluiden ja -kyselytutkimuksen perusteella voidaan nostaa esiin yhteneviä teemoja, joita yritysedustajat toivat esiin 1/1 -periaatteeseen, -mallin ja pilotoinnin kohteena oleviin lainsäädännön muutosehdotuksiin liittyen. Nämä teemat esitetään Taulukossa 4, jossa kuvataan myös mahdollisia lakimuutosten vaikutuksia ja esiin tuotuja suosituksia mallin jatkokehittämisen ja periaatteen soveltamisen näkökulmasta.

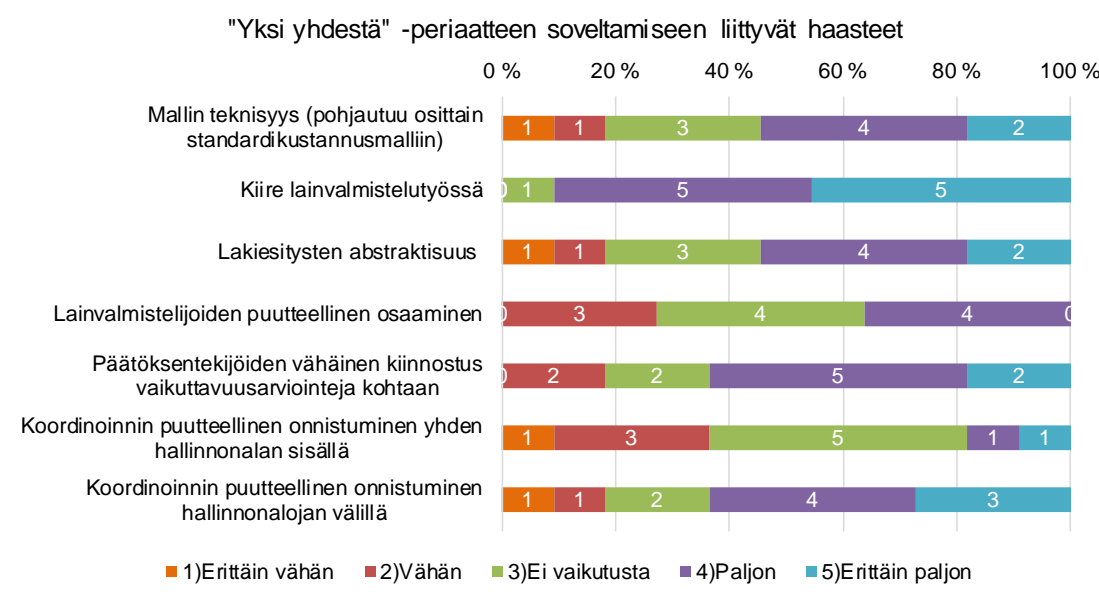
Taulukko 4. Yhteenveto yritysten tunnistamista haasteista sekä huomiot jatkoa varten.

Teema	Yritysten tunnistama haaste	Lähde	Huomioita mallin jatkokehittämiseen ja käytännön soveltamiseen
Käytetyn työajan ja investointitarpeiden arviointi	Arvioiden tekeminen käytetyn työajan muutoksista ja investointitarpeista koettiin haasteelliseksi erityisesti, mikäli yritys-edustaja ei itse ole muutoksen kohteena tai vastuussa siitä.	Yrityshaastattelut	Lakiehdotusten tekstin selkeys erityisesti kohderyhmää koskien Mahdollisten yritys-kyselyjen vastaanottajajoukon tarkka selvittäminen
Lakimuutosten kohderyhmä	Lakimuutoksen vaikutuksen arviointi koettiin haastavaksi, sillä ei ollut selvää, mitä kaikkia yrityksiä muutos koskee. Lisäksi osaa lakimuutoksista moitittiin, koska ne asettaisivat yrityksiä epätasa-arvoiseen asemaan.	Yrityshaastattelut, yrityspaneelit	Lisäoletusten (yritysten määrä, koko, jne.) sisällyttäminen malliin tai mahdollisuus tehdä vaihtoehtoisia laskelmia eri yritysjoukkoon ja taustaoletuksiin liittyen
Työaikalain muutosten vaikutus hallinnolliseen taakkaan	Yritysten näkökulmasta työaikalaisa ei koettu ylipäätään olevan velvoitteita, joiden muuttaminen vähentäisi pitkällä tähtäimellä hallinnollista taakkaa. Sen sijaan muutos laissa ylipäätään tarkoittaa sopeutumisen kannalta aina ylimääräistä hallinnollista taakkaa työnjohdon puolella.	Yrityshaastattelut	Työaikalain velvoitemuutoksilla ei arvioitu olevan suuria hallinnollisen taakan vaikutuksia pitkällä aikavälillä.
Työaikalain muutosten välillinen vaikutus	Työaikalain muutosten nähtiin johtavan monin paikoin välillisesti merkittäviinkin muutoksiin, esimerkiksi sunnuntaikorvausten näkökulmasta. Välilliset vaikutukset koettiin tarpeellisiksi huomioida yritysvaikutuksia arvioitaessa.	Yrityspaneelit, -haastattelut ja -kysely	Välillisten vaikutusten huomioiminen hallinnollisen taakan lisäksi täydentäisi yritys-näkökulmasta vaikutusten arviointia.
Elintarvikelain muutosten vaikutus hallinnolliseen taakkaan	Elintarvikelain esitettyjen velvoitemuutosten vaikutukset riippuvat yritys-edustajien mukaan paljon yrityksen toimialasta ja rakenteesta. Toisaalta velvoitemuutosten koettiin vähentävän hallinnollista taakkaa, toisaalta lisäävän, riippuen toimialasta ja yrityksen koosta.	Yrityspaneelit ja -haastattelut	Yritysvaikutusten arvioinnissa tulisi yritys-edustajien mukaan ottaa huomioon yritysten toiminta, koko ja toimiala.
Elintarvikelain muutosten välillinen vaikutus	Yritys-edustajat arvioivat elintarvikelain muutosten välilliset vaikutukset paikoin erittäin merkittäviksi, ja eri yrityksiä eriarvoistavaksi. Esimerkiksi ennakkotarkastuksen tai tarkastuksen tekeminen kotona valmistukseen liittyen nähtiin teemoina, joilla voi olla merkittäviä välillisiä vaikutuksia	Yrityspaneelit ja -haastattelut	Välillisten vaikutusten huomioiminen hallinnollisen taakan lisäksi täydentäisi yritys-näkökulmasta vaikutusten arviointia.

4.2.2 Virkamiehet

Virkamiesten osalta mallin jatkokehittämisen ja käytännön soveltamisen näkökulmia on seuraavassa tarkasteltu virkamiehiltä kerätyllä kyselytutkimusaineistolla. Vastauskaala oli viisiasteikkinen: ”erittäin vähän” – erittäin paljon”. Teksti sisältää kommentit vain kaikista keskeisimmistä tuloksista.

Kuviosta 4 käy ilmi, että muut kuin TEM:n kyselyyn vastanneet virkamiehet pitivät pääosin mallin teknisyyttä mallin soveltamiseen liittyvänä vaikeutena (66 %, 2 vastausta). Vastaava tulos TEM:n vastaajien osalta oli 2 % (4). Toinen keskeinen tulos on se, että lainvalmistelijan kiire nousee keskeiseksi yksi syyksi periaatteen ja laskentamallin soveltamisessa (54 %; 2).



Kuvio 4. Virkamiesten näkemyksiä 1/1 –periaatteen soveltamisen vaikutuksista. Vastausjoukko muut virkamiehet kuin TEM:n virkamiehet.

4.3 ”Yksi yhdestä –mallin toimivuus käytännössä. Esimerkteinä työaikalainsäädännön uudistus ja elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistus

4.3.1 Yritysvaikutusten arvioinnin taustaoletukset

Taulukkolaskentaohjelmaa hyödyntävän laskurin päätöksentekoa palvelevalla sovellettavuudella on (ainakin) kolme keskeistä reunaehto: ehdotettujen lainsäädännön muutosehdotusten käynnistämien prosessien tunteminen yrityksissä, riittävän aineiston saatavuus tietojen täyttämiseksi laskuriin sekä riittävän taustalaskennan tekeminen.

Lainsäädännön muutosehdotusten mahdollisesti käynnistämät prosessit yrityksissä voivat vaikuttaa merkittävästi yritysten käyttämään aikaan. Riittävä aineisto puolestaan viittaa paitsi tarpeeksi laajaan yritysjoukkoon, mutta myös tarpeeksi yksityiskohtaisen tiedon saatavuuteen

eri asiantuntijatasoilla. Siirryttäessä yhtä yritystä koskevista yritysvaikutuksista sektorikohtaiseen ja kansallisen tason yritysvaikutusten arviointiin, on välttämätöntä tehdä yleistyksiä yritysten lukumäärästä ja koosta, toimialasta sekä henkilöstön lukumäärästä eri asiantuntijatasolla.

4.3.2 Muutosehdotusten käynnistämät prosessit yrityksissä: sopimusperusteisuus

Tarkasteltaessa työaikalainsäädännön työryhmämietinnössä esitettyjen uudistuksen vaikutuksia yrityksiin tulee ottaa huomioon työehtosopimusten vaikutus lainsäädännön muutosten soveltamisessa. Työehtosopimus on palkansaajaliiton ja työnantajaliiton välinen sopimus työehtoista, joita sopimuksen soveltamisalalla noudatetaan. Sopimukset ovat usein paitsi toimialakohtaisia myös palkansaajan ammattiasemaan sidottuja (Ahtiainen, 2016). Työehtosopimukset ovat luonteeltaan joko normaalisitovia tai yleissitovia. Normaaalisitovaa työehtosopimusta työnantaja on velvollinen noudattaman sillä perusteella, että se kuuluu sopimuksen solmineeseen työnantajaliittoon tai että sopimus on tehty koskemaan juuri kyseistä yritystä. Yleissitovaa työehtosopimusta puolestaan myös järjestäytymätön työnantaja on velvollinen noudattamaan. Työehtosopimuksen yleissitovuus tarkoittaa sitä, että työsopimuslain mukaan myös järjestäytymättömän työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen määräyksiä niistä työsuhteen ehtoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä. Kun otetaan huomioon myös julkinen sektori, jolla työehtosopimukset kattavat kaikki palkansaajat, Suomessa kuului vuonna 2014 työehtosopimusten piiriin 89,3% palkansaajista (Ahtiainen, 2016).

Työaikalainsäädännön uudistuksen vaikutusten arvioimiseksi on tarkasteltava kolmea tilannetta:

1. Yrityksen kaikki työntekijät ovat työehtosopimuksen piirissä
2. Yrityksen työntekijät eivät ole työehtosopimuksen piirissä
3. Yrityksen työntekijöistä osa on työehtosopimuksen piirissä

Työehtosopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi työsuhteen irtisanomisesta, ylityön käytännöistä, työajasta sekä vuosilomasta. Näin ollen työaikalain uudistuksen vaikutukset toimialoille tai yrityksiin, joissa sovelletaan työehtosopimusta tai –sopimuksia, tarkoittaa työehtosopimuksen uudelleenneuvottelua ja näin ollen myös soveltuviissa tilanteissa yhteistoimintalain mukaista yhteistoimintamenettelyä.

Liitteessä 4 on kuvattu työaikalain muutosten myötä tapahtuva prosessi kolmen yllä luetellun esimerkin näkökulmasta. Työaikalain muutoksesta seuraa työmarkkinaosapuolten neuvottelukierros, jolloin työehtosopimukset päivitetään lainmuutosten mukaisesti ja mahdollisista sopimusperusteisista velvoitteista sovitaan. Yritystasolla päivitetyn työehtosopimuksen käyttöönotto voidaan tehdä joko tiedottaen (alle 20 työntekijän yritykset), tai yhteistoimintamenettelyä noudattaen. Yhteistoimintamenettely-/neuvottelut toteutetaan joko yhteistoimintalain (laki yhteistoiminnasta yrityksissä) 6 tai 8 luvun menettelyn mukaisesti, riippuen muutosten luonteesta työntekijöiden kannalta. Lisäksi työaikalain uudistus sisältää henkilökohtaista sopimista vaativia velvoitteita (esim. joustotyö), joiden osalta yritysten on lisäksi sovittava työsuhteen ehtoista jokaisen työntekijän kanssa.

4.3.3 Yritysjoukko ja ammattiluokat

Yritysvaikutusten arvioinnissa on mahdollista käyttää lähteenä Tilastokeskuksen viimeisintä Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastoa (tämän raportin kirjoittamishetkellä kyseessä on vuoden 2015 tilasto), joka sisältää toimialakohtaisia tietoja yritysten lukumäärästä, henkilöstöstä sekä tilinpäätöksistä (Liite 5). Tilastokeskuksen aineisto päivittyy vuosittain uudella tiedolla ja se kattaa kaikki toimialat ja yrityskoot Suomessa. Tarkastelun kohteena olevista erityisesti työaikalain uudistus koskee useita toimialoja ja yrityskokoja, jolloin Tilastokeskuksen tilasto tarjoaa vertailukelpoista tietoa yli toimialarajojen.

Yritysvaikutusten arviointi voi tapahtua joko yleistämällä tilastoista ”keskivertoyritys” tai yleistämällä muutamia erilaisia ”keskivertoyrityksiä”, esimerkiksi työntekijöiden lukumäärän perusteella pieniin, keskisuuriin ja suuriin yrityksiin. Pieniä yrityksiä ovat Tilastokeskuksen aineiston ja määritelmän mukaisesti alle 50 työntekijän yritykset. Voi olla myös tarpeen poiketa tästä määritelmästä, esim. sillä yhteistoimintalain mukaiset menettelyt koskevat yli 20 henkilöä työllistäviä yrityksiä. Näin ollen voi olla tarkoituksenmukaista luokitella pieniksi yrityksiksi kaikki alle 20 työntekijän yritykset. Samoin periaattein keskisuuriksi yrityksiksi voidaan määritellä Tilastokeskuksen mukaan yritykset, joissa on yli 50 mutta alle 250 työntekijää, tai yli 20, mutta alle 250 työntekijää. Suuria yrityksiä ovat Tilastokeskuksen määritelmä mukaan kaikki yli 250 henkilöä työllistävät yritykset.

Yritysten toimialan osalta toimialajaotteluna on mahdollista tuoreimpien Toimialaluokitus 2008:n (TOL2008) mukaisten pääluokkien mukaisesti. Toimialan tarkastelu on mielekästä esimerkiksi työehtosopimusten näkökulmasta, sillä voimassa olevat työehtosopimukset luokitellaan toimialoittain. Huomioitavaa kuitenkin on, että TOL2008 pääluokat ovat melko yleisellä tasolla. Yksityiskohtaisemman arvion saamiseksi voi olla relevanttia tarkastella alaluokkia ja verrata niitä esimerkiksi toimialajärjestöiltä saataviin tietoihin. Myös elintarvikelain kokonaisuudistuksen vaikutukset rajautuvat tietyille toimialoille. Toisaalta noin 300 työehtosopimuksen huomioiminen voi tehdä arvioinnin aikaa vieväksi ja monimutkaiseksi, vaikka työehtosopimukset eivät sinällään arvioinnin piiriin kuulukaan.

Henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain ja henkilöstökustannukset on mahdollista arvioida yritysten johdon, ylempien tasojen asiantuntijoiden, asiantuntijoiden, ja toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöiden määriin perustuen. Tilastokeskuksen tuorein (nykyinen vuoden 2015) työvoimatutkimus on relevantti lähde. TEM:n laskuri hyödyntää jo valmiiksi näitä ammattiluokkia sekä arvioita tulotasoista.

Lakimuutoksen vaikutuksen arvioinnissa voi olla tarkoituksenmukaista tehdä oletus siitä, että yrityksissä on keskimäärin samassa suhteessa johtajia, ylempien tasojen asiantuntijoita, asiantuntijoita, ja alempia ammattiluokkia, mikäli tarkempaa tietoa ei ole saatavilla. Jaottelu voi olla tarpeen, mikäli oletuksena on, että hallinnollinen taakka kohdistuu rajattuun osuuteen yrityksen henkilöstöstä. Tarkasteltaessa koko yritysjoukon työllisten jakaumaa ammattiluokittain voidaan todeta, että vuonna 2015 keskimäärin noin 3 % työllisistä kuului ammattiluokitukseen ”1 Johtajat”, noin 24 % työllisistä luokitukseen ”2 Erityisasiantuntijat”, noin 19 % luokitukseen ”3 Asiantuntijat” ja noin 6 % luokitukseen ”4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät”. Prosenttiosuus näiden eri ammattiluokkien mukana olemiselle yrityksen valmistelemiseksi lainsäädäntömuutoksen noudattamiseen, ja yleensä lainsäädäntömuutoksen vaikutus eri ammattiryhmiin joko kertaluonteisesti tai jatkuvasti ovat myös taustalaskennassa keskeisiä tietoja. Vain yhdelle tai muutamalle toimialalle kohdistuvan lainsäädäntömuutoksen suorien yritysvaikutusten arvioinnissa on relevanttia selvittää sektorikohtaisia ammattiluokkajakaumia.

Taulukko 5. TEM:n laskurin soveltaminen lainsäädäntötyöhön: ehdotukset taustaoletuksista.

Tieto	Lähde	Oletukset
Yritysten lukumäärä ja koko	Tilastokeskus (2015), Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto	Henkilöstön lukumäärä: — Pieni yritys: Alle 20 tai 50 * — Keskisuuri yritys: 20/50–249 * — Suuri yritys: Yli 249 Vaihtoehtoisesti on mahdollista tehdä arviointia yhden esimerkkiyritystyyppin avulla, esimerkiksi laskemalla keskiarvon eri kokoisten yritysten lukumäärän ja henkilöstön perusteella.
Yritysten toimiala	Tilastokeskus, TOL 2008 Toimialaluokitus	Pääluokat A–X
Henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain	Tilastokeskus (2015), Työvoimatutkimus	Ammattiluokitusten 1–4 mukaiset henkilöstömäärät yrityksissä keskimäärin (% työllisistä): — 1 Johtajat: 3 % — 2 Erityisasiantuntijat: 24 % — 3 Asiantuntijat: 19 % — 4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät: 6 %

* Pienten ja keskisuurten yritysten määritelmä voi poiketa Tilastokeskuksen määritelmästä (alle 50 työntekijää). Ehdotuksen taustalla on laki yhteistoiminnasta yrityksissä, jota on mahdollista soveltaa ainoastaan vähintään 20 työntekijän yrityksiin (asiasta tarkemmin tämän raportin kohdassa 3.3.2). Suurten yritysten määritelmä noudattaa Tilastokeskuksen määritelmää.

Liite 5 sisältää tiedot yritysten lukumäärästä koon mukaan toimialoittain ja Liite 6 arviot henkilöstön lukumäärästä ammattiluokittain.

Lisäksi yritysjoukon määrittelyssä on mahdollista huomioida esimerkiksi yrityksen sijaintiin, taloudelliseen tilaan tai juridiseen muotoon liittyviä näkökulmia, sekä muita toimialakohtaisia tietolähteitä tarkempien luokitusten ja vaikutusten arvioinnin tekemiseksi.

4.4 Työaikalainsäädäntö

Työaikalainsäädäntöä selvittävän työryhmän mietintö on tämän raportin kirjoittamishetkellä jatkovalmistelussa. Näin ollen oheinen kappale keskittyy esimerkinomaisesti kuvaamaan työaikalainsäädännön mahdollisia muutoksia. Koska työaikalaki oli hankkeen loppuvaiheessa edelleen valmistelussa ja oli mahdollista, että siihen tulee sisällöllisiä muutoksia, ei hankkeen yhteydessä ollut tarkoituksenmukaista selvittää työryhmämietintöön perustuvien ehdotusten mahdollisia yritysvaikutuksia kohdassa 3.2.1 esitettyjä tiedonkeruumenetelmiä tarkemmin. Siinäkin työryhmämietinnön muutosehdotusten vaikutusarviointia voi luonnehtia monimuotoisemmiksi ja haasteellisemmiksi kuin kaivoslain ja elintarvikelain muutoksia.

Työryhmämietinnön muutosehdotuksista (Liite 7) kaksi on pakottavaa ja kuusi sopimusperusteita, eli niistä on mahdollista sopia joko kollektiivisesti tai henkilökohtaisesti. Pakottavat muutosehdotukset ovat lisä- ja ylitöiden ylitysmäärä sekä työaikalain soveltaminen etätyöhön. TEM:ssä on katsottu, että 1/1 -periaatteen soveltaminen suoriin yritysvaikutuksiin tarkoittaa pakottavan lainsäädännön tarkastelua. Ohessa tarkastelussa on esimerkinomaisesti lisä- ja ylitöiden ylitysmäärä.

Kohdassa 3.2.1 esitettyjen tiedonkeruumenetelmien perusteella työaikalainsäädännön pakottavia yritysvaikutuksia on mahdollista hahmottaa Taulukon 6 mukaisesti. Rajoitetun aineiston pohjalta ei ollut mahdollista tehdä standardikustannusmallin mukaisesti päätelmiä yritysvaikutusten tasosta. Kerätyn aineiston perusteella on kuitenkin mahdollista kuvailla suoria yritysvaikutuksia laadullisesti. Kuvaukset eivät ole arvioita yritysvaikutuksista, vaan hypoteettisia esimerkkejä yritysvaikutusten arvioinnissa huomiotavista asioista.

Taulukko 6. Pakottavien työaikalainsäädännön työryhmämietinnön muutosehdotusten laadullista yritysvaikutusten hahmottamista hankkeessa kerättyjen aineistojen ja muiden tietolähteiden perusteella.

Muutosehdotus	Sovellettavien toimialojen, lakiehdotuksen perusteella	Sovellettavien yritysten lukumäärä ja henkilöstö	Kertaluonteinen / jatkuva ajankäyttö	Muut hallinnolliset kustannukset tai säästöt
Lisä- ja ylitöiden ylitismäärä	Ei toimialarajauksia	Kaikki yritykset, jotka ovat työaikalain piirissä. Tarkempaa tietoa ei saatavilla. Yrityskyselyssä noin 70 % vastanneista yrityksistä vastasi, että tämä muutos koskettaa heitä.	Mahdollinen työajan seurantajärjestelmien sopeuttamisen laskentatapamuutoksen määrittelmien mukaisesti.	Mahdollinen työajan seurantajärjestelmien sopeuttamisen laskentatapamuutoksen määrittelmien mukaisesti.
Työaikalain soveltaminen etätööhön	Ei toimialarajauksia	Kaikki yritykset, joissa tehdään etätöitä. Tarkempaa tietoa ei saatavilla. Yrityskyselyssä 58 % vastanneista yrityksistä vastasi, että tämä muutos koskettaa heitä.	Hallinnollinen taakka kasvaa yritysedustajien mukaan sillä, että entistä useampi henkilö ja työtunti tulee seurattavan työajan piiriin.	Järjestelmien mahdollinen päivittäminen jotta etätöitä on mahdollista kirjata.

Työryhmämietinnössä työaikalakiin esitettyjen velvoitemuutosten välittömän yritystaakan arvioimiseksi tulee tarvittaessa kerätä vielä tarkempaa tietoa eri toimijoiden ja mahdollisten tarkempien tilastotietojen avulla. Velvoitemuutosten ja niitä koskevien yritysten kenttä on arvioinnin näkökulmasta moninainen, mikä vaikeuttaa yleistysten tekemistä. Arviointia tukemaan on myös tarpeen määritellä velvoitemuutokset riittävän yksityiskohtaisella tasolla, jotta niiden vaikutusta yrityksen hallinnolliseen taakkaan on mielekästä arvioida.

Yllä hallinnollisen taakan näkökulmasta esitettyjen arvioiden lisäksi on tarpeen myös nostaa esiin eri yritysfoorumeissa mainittuja välillisiä vaikutuksia, jotka yritysedustajat kokivat monin paikoin selkeästi mittavammiksi kuin vaikutukset hallinnolliseen taakkaan. Näitä välillisiä vaikutuksia kuvattiin luvussa 4.2.1.

4.4.1 Työaikalainsäädäntö: hypoteettinen esimerkki yritysvaikutusten laske- misesta

Tämän luvun ala-osioissa esitetyt esimerkkilaskelmat pohjautuvat ehdottamiimme mallin taustaoletuksiin (kts. kohta 3.3.3):

- Kolmen yrityskoon tarkastelu (pienet, keskisuuret ja suuret)
- TOL2008 pääluokkien (ja tarvittaessa tarkempien alaluokkien) käyttö yritysjoukon määrittelyssä
- Henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain noudattaa koko Suomen jakaumaa
- Henkilöstökustannukset noudattavat TEM:n määrittelemiä palkkaluokkia

Oheinen hypoteettinen esimerkki ei sellaisenaan sovellu päätöksenteon pohjaksi. Lisä- ja ylitöiden ylitysmäärä on yksi yhdeksästä työaikalainsäädännön muutosesimerkistä.

4.4.1.1 Lisä- ja ylitöiden ylitysmäärä

Oheisessa laskelmassa on tehty *edellä olevien lisäksi* rajoituksia ja oletuksia: Esimerkinomaisesti yritysten **lukumäärään per yrityskoko** on tehty lisäoletuksia sisällyttämällä vain osa yrityksiä mukaan tarkasteluun **per sektori**.

Näiden esimerkinomaisten lisärajausten taustalla voi olla esimerkiksi seuraavia näkökohtia:

- Sinällään pakottava lainsäädäntö koskee kaikkia yrityksiä, joissa on työaikalain piirissä olevia työntekijöitä. Näin ollen voi ajatella, että yritykset ainakin kertaluonteisesti käyttävät aikaa lainsäädännön muutosten läpikäymiseen ja tekevät tarvittaessa investointeja työajan seurannan järjestelmiin tai niiden päivityksiin.
- Hankkeessa kerättyjen aineistojen perusteella muodostui käsitys siitä, että osittain pienillä, mutta ainakin keskisuurilla ja suurilla yrityksillä on jo valmiiksi käytössään työajan seurantajärjestelmät, indikoiden tarvetta järjestelmäpäivityksiin investointien sijaan. Yrityksiltä kerättyjen aineistojen perusteella järjestelmäpäivitysten kustannukset näyttäisivät olevan huomattavia. Pienissä yrityksissä tuli esiin ajatuksena se, että työajan seuranta olisi mahdollista myös esimerkiksi taulukkolaskentatiedoston avulla, jolloin investointeja järjestelmiin ei tarvitsisi tehdä. Voi siis ajatella, että kertaluonteisesti yritykset joutuvat käyttämään aikaa ja mahdollisesti tekevät rahallisia panostuksia lainsäädännön päivittyessä.
- Tarkasteltaessa yritysten ajankäyttöä jatkuvasti, on mahdollista ajatella lainsäädäntömuutoksen olevan tämän osalta neutraali: laissa ei säädettäisi enää ylitöiden vuosittaisista enimmäismääristä, vaan tämän korvaisi enimmäistyöaikaa koskeva säännös, joka pidentäisi vuosittaista enimmäistyöaikaa 2250 tunnista 2304 tuntiin. Enimmäistyöaikaan laskettaisiin kaikki työntekijän tekemä työ, eli voimassa olevasta laista poiketen myös hätätyö ja aloittamis- sekä lopettamistyö, joten muutos ei kaikilla aloilla suoraan johtaisi ylityörajojen nostamiseen. Näin ollen jo tähän mennessä tehty seurantatyö lisä- ja ylitöiden seurannasta jatkuisi samansuuntaisin ajallisin panoksin.
- Lainvalmistelutilanteessa, arvioitaessa koko Suomen yritysten tilannetta, on mahdollista tehdä yritysvaikutusten arviointi esimerkiksi muutaman laskelman valossa sen hahmottamiseksi, kuinka paljon pienetkin muutokset laskelmiin sisällytettävien yritysten lukumäärässä, ajankäytössä per asiantuntijataso, ja investointien määrässä kerätyvät kansallisella tasolla.
- Yritysten kokoon, sektoriin ja määrään liittyen on mahdollista tehdä lisärajoituksia esimerkiksi toimialajärjestöjen näkemyksiä hyödyntäen. Seuraavassa on esitetty hypoteettisia rajausehdotuksia:
 - o Pienet yritykset: Suomen 283 805 yrityksestä (Tilastokeskus, Yritysrekisteri 2015) pois lukien maa-, metsä- ja kalatalouden, 93,4 prosenttia on alle 10 hengen yrityksiä eli mikroyrityksiä. Yksinään yritystoimintaa harjoittavia on yli 160 000 eli 65 prosenttia kaikista yrittäjistä (Suomen Yrittäjät ry). Käytännössä yksinyrittäjän tekemä työ jää työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle, sillä työaikalain lähtökohtana on, että lakia sovelletaan työ- tai virkasuhteessa tehtävään työhön. Myös valtaosa maatalousyrittäjistä näyttäisit jäävän työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen voi olla perusteltua huomioida

vain osa pienistä yrityksistä eri toimialoilta (kts. taulukko 7). Tarkan ja mahdollisimman luotettavan arvion saavuttamiseksi on tarpeellista varata aikaa ja resursseja.

- Keskisuuret yritykset: Tarkan ja mahdollisimman luotettavan arvion saamiseen on tarpeellista varata aikaa. Hankkeessa kerätyn aineiston perusteella näyttäisi siltä, että monessa yrityksessä on jo käytössä järjestelmät, prosessit ja resurssit, joita mahdollisesti tulisi lainsäädännön muuttuessa kertaluonteisesti päivittää.
 - Suuret yritykset: Tarkan ja mahdollisimman luotettavan arvion saamiseen on tarpeellista varata aikaa. Hankkeessa kerätyn aineiston perusteella näyttäisi siltä, että monessa yrityksessä on jo käytössä järjestelmät, prosessit ja resurssit, joita mahdollisesti tulisi lainsäädännön muuttuessa kertaluonteisesti päivittää.
- Laskentamallin ulkopuolelle jäävät:
- välilliset yritysvaikutukset – niin positiiviset kuin negatiivisetkin - voivat joissain lainsäädännön muutostilanteissa olla huomattavia. Esimerkki välillisistä yritysvaikutuksista on se, mitä lisä- ja ylitöiden tasaus- ja kirjaamisvelvoitteella ja vuositason suuremmalla tuntimäärällä saavutetaan.
 - Yhtymäkohdat ja synergiat työaikalainsäädännön muiden muutosehdotusten kanssa.

Taulukko 7. Hypoteettinen esimerkki yritysten koon, lukumäärän ja sektorin tarkennetuista arvioista: lisä- ja ylitöiden kokonaismäärän laskentatavan muutos.

Taustaoletukset	Rajaus / oletamus mukana olevista yrityksistä			
	Sektori	Pieni	Keski-suuri	Suuri
1. Yritysten lukumäärään per yrityskoko on tehty lisäoletuksia sisällyttämällä vain osa yrityksiä mukaan tarkasteluun.	A Maatalous, metsätalous ja kalatalous	5 %	100 %	100 %
	B Kaivostoiminta ja louhinta	30 %	100 %	100 %
	C Teollisuus	30 %	100 %	100 %
	D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	30 %	100 %	100 %
	E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	30 %	100 %	100 %
	F Rakentaminen	30 %	100 %	100 %
	G Tukku- ja vähittäiskauppa: moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	30 %	100 %	100 %
	H Kuljetus ja varastointi	30 %	100 %	100 %
	I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	30 %	100 %	100 %
	J Informaatio ja viestintä	30 %	100 %	100 %
2. Mahdollisia sektoriohjauseroja on pyritty huomioimaan.	K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	30 %	100 %	100 %
	L Kiinteistöalan toiminta	30 %	100 %	100 %
	M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	30 %	100 %	100 %
	N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	30 %	100 %	100 %
	P Koulutus	30 %	100 %	100 %
	Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	30 %	100 %	100 %
	R Taiteet, viihde ja virkistys	30 %	100 %	100 %
	S Muu palvelutoiminta	30 %	100 %	100 %

Taulukossa 7 tehtyjen rajausten perusteella yritysryhmä olisi seuraava:

- Kolmen yrityskoon tarkastelu (pienet, keskisuuret ja suuret): pieniä yrityksiä mukana 86 272 kpl, keskisuuria 8 473 kpl ja suuria 572 kpl. Yhteensä 95 317 yritystä.
- TOL2008 pääluokkien käyttö sektoreiden määrittelyssä: sektoreista ovat mukana kaikki sektorit.
- Ajankäytön arviot perustuvat hankkeessa kerätystä rajatuista aineistoista saatuihin ymmärryksiin.
- Velvoitemuutoksen arvioinnissa ei ole esitetty arviota keskisuurten ja suurten yritysten investointitarpeista (ml. järjestelmäpäivitykset), sillä yritykset kokivat investointitarpeiden arvioinnin erittäin vaikeaksi. Ulkoistamiskustannuksia ei ole arvioitu syntyvän muutosehdotuksesta johtuen.

Laskentatyökalun ominaisuuksiin perustuen velvoitemuutoksen tarkastelu on jaoteltu kahteen: toisaalta velvoitteesta on arvioitu syntyvän kertaluonteisia työkustannuksia, kun yritykset sopeutuvat uuteen toimintatapaan. Oheisen lakimuutoksen osalta ei näyttäisi olevan jatkuvaa ajankäytön lisääntymistä tai vähentymistä. Edellä kuvatuksi oletus on, että keskisuurissa ja suurissa yrityksissä voi olla tarpeen tehdä investointeja tai järjestelmäpäivityksiä. Nämä voivat olla joissain tapauksissa merkittäviä.

Esimerkissä käytetty työaika per asiantuntijataso on arvioitu hankkeessa kerätyn tiedon pohjalta. Todellisuudessa käytetty työaika voi vaihdella huomattavastikin eri yrityksissä, myös saman kokoluokan sisällä. Luotettavan arvion tekeminen voi olla haasteellista. Seuraavaan taulukkoon (Taulukko 8) on koottu hypoteettiset esimerkit ajankäytöstä asiantuntijatasoittain.

Taulukko 8: Arvio ajankäytöstä asiantuntijatasoittain per yrityskoko: lisä- ja ylitöiden kokonaismäärän laskentatavan muutos.

Arvio ajankäytöstä asiantuntijatasoittain per yrityskoko							
	% ko. asiantuntijatasosta per yrityskoko				Ajankäyttö		
Kertaluonteisesti / Jatkuvasti	Pieni	Keskisuuri	Suuri	Asiantuntijataso	Pieni	Keskisuuri	Suuri
Kertaluonteisesti	100%	25%	-	1 Johtajat	0,5h	0,5h	-
	-	-	5%	2 Erityisasiantuntijat	-	-	0,5h
	-	25%	-	3 Asiantuntijat	-	0,5h	-
	100%	25%	10%	4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	0,5h	0,5h	0,5h
	-	-	-	5 Muut työntekijät	-	-	-
Jatkuvasti	0%	0%	0%	1 Johtajat	-	-	-
	0%	0%	0%	2 Erityisasiantuntijat	-	-	-
	0%	0%	0%	3 Asiantuntijat	-	-	-
	0%	0%	0%	4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	-	-	-
	0%	0%	0%	5 Muut työntekijät	-	-	-

Laskentatyökalun välilehdellä "2B_Työkustannus" tehdyt arvioihin perustuvat laskelmat velvoitemuutoksen osalta esitetään Kuviossa 5. Esimerkissä käytetty työaika per asiantuntijataso on arvioitu hankkeessa kerätyn tiedon pohjalta. Todellisuudessa käytetty työaika voi vaihdella huomattavastikin eri yrityksissä, myös saman kokoluokan sisällä. Luotettavan arvion tekeminen voi olla haasteellista.

Laskentatekijät	Velvoitteen nimi	Pienet	Keskisuuret	Suuret	Velvoite4
A1	Lukumäärä yrityksistä, joita velvoite tai sen purku koskee (kohdejoukko)	86272	8473	572	
A2	Frekvenssi per vuosi*	1	1	1	
B1	TOISTUVAT HENKILÖSTÖKUSTANNUKSET TAI -SÄÄSTÖT (1. VUOSI JA SEN JÄLKEEN)				
	Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Toistuvat työtUNNIT (raportointi, luvat, yms.) per yritys*		
	Johtaja	6 500	0,00	0,00	0,00
	Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	0,00	0,00	0,00
=>	Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	0,00	0,00
	Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,00	0,00	0,00
	Toimistoavustaja	2 600	0,00	0,00	0,00
	Muu, mikä?		0,00	0,00	0,00
	Toistuva hlöstökustannus yht kohdeyrityksille p.a.		0	0	0
	Tarkistus		Lisää tunnit (jos tarpeen)	Lisää tunnit (jos tarpeen)	Lisää tunnit (jos tarpeen)
C1	KERTALUONTEISET HENKILÖSTÖKUSTANNUKSET (1. VUOSI) (sääntelyyn sopeutuminen)				
	Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Sopeuttamisesta vain kerran koituvat työtUNNIT per yritys		
	Johtaja	6 500	0,03	0,19	0,00
	Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	0,00	0,00	4,93
=>	Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	1,21	0,00
	Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,05	0,38	2,46
	Toimistoavustaja	2 600	0,00	0,00	0,00
	Muu, mikä?		0,00	0,00	0,00
	Kertaluonteinen hlöstökustannus yht kohdeyrityksille		251 965	541 141	158 361
	Tarkistus		Ok!	Ok!	Ok!
Kirjoita tähän perustelut ja kuinka tiedot on hankittu, lähdeviittaukset.					
Oletukset: noin kolmannekselle pienistä yrityksistä kertaluonteinen vaikutus. Kaikille keskisuurille ja suurille yrityksille kertaluonteinen vaikutus. Kertaluonteinen vaikutus: 0,5 h työaikaa tietyin % osuuden mukaisesti henkilöstöstä (pienet: johtaja ja palkanlaskija; keskisuuret: johtaja, asiantuntija ja palkanlaskija; suuret: erityisasiantuntija ja palkanlaskija). Ei toistuvaa vaikutusta. Yritysten lukumäärä: yritystilastojen perusteella.					

Kuvio 5: Yritysvaikutusten arviointi muutosehdotukselle lisä- ja ylitöiden kokonaismäärästä: työkustannukset

Tehtyjen laskelmien ja niissä käytettyjen taustaolettamien perusteella laskentatyökalun yhteenvetona velvoitemuutoksen vaikutus kertakustannuksena nykyrahassa on yhteensä n. 951 000 euroa (Kuvio 6). Velvoitemuutoksella ei ole arvioitu olevan toistuvia kustannuksia tai säästöjä.

Kustannuslisäyksen / -säästön erittely EU-sääntelyn osalta ja kansallisen sääntelyn osalta				
	Kertakustannus nykyrahassa	Toistuvat kustannukset (+) / säästöt (-) nykyrahassa	Kustannusten ja säästöjen kokonaissumman nettohyötyarvo*	Nettonyötyarvo vuositasona*
 EU-sääntelyn kustannusvaikutus yrityksille:	- €	- €	- €	- €
 Kansallisen sääntelyn kustannusvaikutus yrityksille:	951 000 €	- €	1 000 000 €	120 000 €
	Kirjaa nämä hallituksen esitykseen!			

Kuvio 6: Yritysvaikutusten arviointi muutosehdotukselle lisä- ja ylitöiden kokonaismäärästä, laskentatyökalun yhteenveto.

Vaihtoehtoisen näkemyksen saamiseksi on relevanttia tehdä laskemia hieman eri taustaolettamuksilla. Vaihdettaessa taulukon 7 oletuksia mukana olevista yrityksistä siten, että myös pienet yritykset olisivat mukana 100 % kaikilta sektoreilta, pidettäessä ajankäyttö samana, päädyttäisiin loppusummaan 1,6 miljoonaa euroa. Jos puolestaan yritysten määrä pidetään samana kuin alkuperäisessä esimerkissä, ja päivitetään käytetty työaika kussakin yrityskoossa kaikilla asiantuntijatasoilla puolesta tunnista puoleentoista tuntiin, päädyttäisiin loppusummaan 2,9 miljoonaa euroa. Laskelma, jossa kumpikin näistä kahdesta päivityksestä on huomioitu – eli mukana 100 % pienistä yrityksistä, ja lisäksi käytetty aika olisikin kussakin yrityskoossa puolitoista tuntia per asiantuntijataso – päädyttäisiin summaan 4,8 miljoonaa euroa. Vaihteluväli yritysvaikutuksista oheisten hypoteettisten esimerkkien valossa olisi siis eri olettamilla karkeasti 1-5 miljoonaa euroa.

Yrityskohtaisena kustannuksena tarkasteltuna alkuperäisen esimerkin kustannukset ovat yhtä yritystä koskien 10 euroa, toisen esimerkin alle 5 euroa, kolmannen esimerkin 30 euroa ja kokonaisyrittysvaikutuksiltaan suurimman esimerkin kustannukset 10 euroa per yritys. Toisen ja neljännen esimerkin hypoteettinen kustannus per yritys on pienempi kuin ensimmäisen ja kolmannen, sillä mukana ovat kaikki tilastoidut suomalaiset yritykset toimialasta riippumatta.

Lisänäkemyksiä on mahdollista hakea muun muassa tekemällä päivityksiä asiantuntijoiden määrien oletuksiin sekä heidän palkkatasoihinsa, sekä huomioimalla mahdolliset investoinnit.

Pyydämme vielä huomioimaan, että laskelmat ovat hypoteettisia eikä niitä ei voi sellaisenaan käyttää päätöksenteon perusteena.

4.5 Elintarvikelainsäädäntö

Elintarvikelain kokonaisuudistuksesta tarkasteluun valittiin kolme velvoitemuutosta (Liite 8). Lisäksi yrityshaastatteluissa nostettiin esiin neljäs teema, ennakkotarkastuksen mahdollisuus, jota ei kuitenkaan sisällytetä arviointiin, sillä se ei olisi pakottavaa lainsäädäntöä.

Kohdassa 3.2.1 esitettyjen tiedonkeruumenetelmien perusteella näiden velvoitemuutosten yritysvaikutuksia hallinnolliseen taakkaan on mahdollista hahmottaa taulukon 8 mukaisesti. Kerätyn aineiston puutteiden vuoksi arvioita kertaluoteisesta ja jatkuvasta ajankäytöstä ei ole mahdollista yleistää yli yritysten tai toimialojen, vaan alla olevassa taulukossa kuvataan yrityskyselyssä kerättyjen vastausten keskiarvoja.

Seuraava taulukko (Taulukko 9) kokoaa yhteen hankkeessa eri tiedonkeruumenetelmillä yrityksiltä saamamme arviot yritysvaikutuksista. Näkemyksemme mukaan oheiset arviot ovat esimerkkejä yksittäisten yritysten vastauksista, eikä niistä sellaisenaan ole laskettavissa yleistettäviä arvioita, joita olisi mahdollista käyttää yritysvaikutusarvioinnissa.

Taulukko 9. Elintarvikelainsäädännön muutosehdotusten yritysvaikutusten hahmottamista hankkeessa kerättyjen aineistojen ja muiden tietolähteiden perusteella.

Muutos- ehdotus	Sovelletta- via toimi- aloja, lakieh- dotuksen perusteella	Sovellettavien yritysten luku- määrä ja henki- löstö	Kertaluonteinen / jat- kuva ajankäyttö	Muut hallin- nolliset kus- tannukset tai säästöt
Elintarvike valvonnan maksujen periminen vuosimak- suin	Elintarvike- ja ravintola- ala, erityi- sesti elintar- vike- ja kon- taktimateri- aaliyritykset	Yrityksiä noin 52 000, henkilös- tön lukumäärästä ei arviota (Lähde: Evira, 2016)	Vuonna 2016 tehtiin noin 30 000 tarkastuskäyntiä. Vuosimaksuun siirtyminen voi muuttaa maksuliiken- teen määriä, mutta tämän ei koettu olevan merkittävä vaikutus. Arviot tarpeellisesta ajan- käytöstä vaihtelevat yritys- selvitysten mukaan: - Erityisasiantuntijat: 3,45/0,2h - Asiantuntijat: 7,5h/-	
Ketjujen valvonnan sijaan pää- konttorin valvonta	Elintarvike- ja ravintola- ala, erityi- sesti ketju- muotoiset elintarvike- ja kontakti- materiaaliyri- tykset	Ei saatavilla tar- kempia tietoja määristä. Esimerkiksi päivit- täistavarakaupan alalla toimii viisi suurta toimijaa, joiden myymälöi- den yhteenlas- kettu lukumäärä on 3879. Kioski- myymälöissä toi- mii yksi ketju, jolla on 599 toimipaik- kaa (PTY 2016).	Lähtökohtaisesti purkua nähtävissä, mutta toimiala- kohtainen vaikutus. Isossa PT-yrityksessä voisi olla purkua, mara-toimijoilla ei samoissa suhteissa, sa- moin kuin ei pienissä yri- tyksissä. Taakkaa voi lisätä tiedottamisen tarve talon sisällä. Arviot tarpeellisesta ajan- käytöstä vaihtelevat yritys- selvitysten mukaan: - Johtajat: -4h/-	Mahdolliset tiu- kentuneet ehdot omavalvonnalle
Tarkastus- oikeus koti- rauhan pii- riin	Elintarvike- ala, erityi- sesti elintar- vikehuoneis- tot	Ei saatavilla tar- kempia tietoja määristä	Hallinnollisen taakan arvel- laan pysyvän entisellään tai jopa hieman vähenty- vän, kun tarkastaja tulee yrittäjän luokse. Arviot tarpeellisesta ajan- käytöstä vaihtelevat yritys- selvitysten mukaan: - Johtajat: -4h/-	

Elintarvikelain velvoitemuutosten välittömän yritystaakan arvioimiseksi luotettavalla tavalla tulee tarvittaessa kerätä vielä tarkempaa tietoa eri toimijoiden ja mahdollisten tarkempien

tilastotietojen avulla. Velvoitemuutosten ja niitä koskevien yritysten kenttä on arvioinnin näkökulmasta moninainen, mikä vaikeuttaa yleistysten tekemistä. Arviointia tukemaan on myös tarpeen määrittellä velvoitemuutokset riittävän yksityiskohtaisella tasolla, jotta niiden vaikutusta yrityksen hallinnolliseen taakkaan on mielekästä arvioida.

Yllä hallinnollisen taakan näkökulmasta esitettyjen arvioiden lisäksi on tarpeen myös nostaa esiin eri yritysfoorumeissa mainittuja välillisiä vaikutuksia, jotka yritysedustajat kokivat monin paikoin selkeästi mittavammiksi kuin vaikutukset hallinnolliseen taakkaan. Näitä välillisiä vaikutuksia kuvattiin luvussa 3.2.1.

4.5.1 Elintarvikelainsäädäntö: esimerkki yritysvaikutusten laskemisesta

Tämän luvun ala-osioissa esitetyt esimerkkilaskelmat pohjautuvat ehdottamiimme mallin taustaoletuksiin (kts. kohta 3.3.3):

- Kolmen yrityskoon tarkastelu (pienet, keskisuuret ja suuret)
- TOL2008 pääluokkien (ja tarvittaessa tarkempien alaluokkien) käyttö yritysjoukon määrittelyssä
- Henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain noudattaa koko Suomen jakaumaa
- Henkilöstökustannukset noudattavat TEM:n määrittelemiä palkkaluokkia

Oheiset yritysvaikutusarviot eivät sellaisenaan sovellu päätöksenteon pohjaksi.

4.5.1.1 Elintarvikevalvonnan maksujen periminen vuosimaksuin

Oheisessa laskelmassa on tehty seuraavia *edellä olevien lisäksi* seuraavia rajoituksia ja oletuksia:

- Työaikalainsäädännön esimerkin mukaisesti rajoituksia on mahdollista tehdä yrityksen koon, lukumäärän ja sektorin mukaisesti. Elintarvikelainsäädännön osalta vaikuttaa relevantilta rajata ulkopuolelle useita sektoreita. Arviossa voi hyödyntää toimialajärjestöiltä saatuja tietoja yritysten kokoon ja lukumäärään liittyen ja Eviralta tarkastuskäyntien lukumäärään liittyen. Näihin perusten tehdyt rajaukset ovat liitteessä 9.
 - o Kolmen yrityskoon tarkastelu (pienet, keskisuuret ja suuret): pieniä yrityksiä mukana 53 442 kpl, keskisuuria 1605 kpl ja suuria 29 kpl. Yhteensä 55 076 yritystä.
 - o TOL2008 pääluokkien käyttö sektoreiden määrittelyssä: sektoreista ovat mukana vaihtelevin prosentuaalisin osuuksin erikokoisissa yrityksissä seuraavat luokat: A Maatalous, metsätalous ja kalatalous, C Teollisuus, G Tukku- ja vähittäiskauppa ja I Majoitus- ja ravitsemistoiminta (kts. Liite 9).
- Esimerkissä käytetty työaika per asiantuntijataso on arvioitu hankkeessa kerätyn tiedon pohjalta (kts. Liite 9). Todellisuudessa käytetty työaika voi vaihdella huomattavastikin eri yrityksissä, myös saman kokoluokan sisällä. Luotettavan arvion tekeminen voi olla haasteellista.
- Ajankäytön arviot perustuvat hankkeessa kerättyistä rajatuista aineistoista saatuu ymmärrykseen.
- Velvoitemuutosten arvioinnissa ei ole mukana investointeja eikä ulkoistamiskustannuksia.

Laskentatyökalun ominaisuuksiin perustuen velvoitemuutoksen tarkastelu on jaoteltu kahteen: toisaalta velvoitteesta on arvioitu syntyvän kertaluonteisia kustannuksia, kun yritykset sopeutuvat uuteen toimintatapaan; toisaalta toistuvia, kertaluonteisia säästöjä on arvioitu syntyvän tulevina vuosina, kun valvontamaksujen käsittelyn voi automatisoida vuosittaiseksi. Siksi myös laskentamallissa esitetään kuusi saraketta, joista kolme ensimmäistä kuvaavat erikokoisille yrityksille kohdistuvia hallinnollisia taakkoja, ja kolme viimeistä yrityksille kohdistuvia hallinnollisia säästöjä.



Laskentatyökalun välilehdellä "2B_Työkustannus" tehdyt arvioihin perustuvat laskelmat velvoitemuutoksen osalta esitetään Kuviossa 7.

Laskentatekijät	Velvoitteen nimi	Pienet: kustannukset	Keskisuuret: kustannukset	Suuret: kustannukset	Pienet: säästöt	Keskisuuret: säästöt	Suuret: säästöt
A1	Lukumäärä yrityksistä, joita velvoite tai sen purku koskee (kohdejoukko)	53442	1605	29	53442	1605	29
A2	Frekvenssi per vuosi*	1	1	1	1	1	1
B1	TOISTUVAT HENKILÖSTÖKUSTANNUKSET TAI -SÄÄSTÖT (1. VUOSI JA SEN JÄLKEEN)						
	Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Toistuvat työtUNNIT (raportointi, luvat, yms.) per yritys*				
	Johtaja	6 500	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
=>	Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,00	0,00	0,00	0,04	0,35
	Toimistoavustaja	2 600	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Muu, mikä?		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toistuva hlöstökustannus yht kohdeyrityksille p.a.	0	0	0	-57 096	-15 004	-1 820
	Tarkistus		Lisää tunnit (jos tarpeen)	Lisää tunnit (jos tarpeen)	Lisää tunnit (jos tarpeen)	Ok!	Ok!
C1	KERTALUONTEISET HENKILÖSTÖKUSTANNUKSET (1. VUOSI) (säätelyyn sopeutuminen)						
	Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Sopeuttamisesta vain kerran koituvat työtUNNIT per yritys				
	Johtaja	6 500	0,02	0,18	0,00	0,00	0,00
	Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	0,00	0,00	4,73	0,00	0,00
=>	Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	1,11	0,00	0,00	0,00
	Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,04	0,35	2,35	0,00	0,00
	Toimistoavustaja	2 600	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Muu, mikä?		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Kertaluonteinen hlöstökustannus yht kohdeyrityksille	124 393	94 054	7 690	0	0	0
	Tarkistus		Ok!	Ok!	Ok!	Lisää tunnit jos tarpeen	Lisää tunnit jos tarpeen
Kirjoita tähän perustelut ja kuinka tiedot on hankittu, lähdeviittaukset.							
Yritysten lukumäärän arvio: Arvio perustuen Tilastokeskuksen tilastoihin, Eviran tilastoihin ja työnantajaliittojen tietoihin. Henkilöstökustannusten/-säästöjen arviot: pilotoinnin perusteella tehtyjä arvioita.							

Kuvio 7: Yritysvaikutusten arviointi muutosehdotukselle elintarvikevalvonnan tarkastusmaksujen siirtymisestä vuosimaksuperusteiseksi

Tehtyjen laskelmien ja niissä käytettyjen taustaolettamien perusteella laskentatyökalun yhteenvedona velvoitemuutoksen vaikutus kertakustannuksena nykyrahassa on yhteensä n. 230 000 euroa, ja toistuvat säästöt nykyrahassa 74 000 euroa (Kuvio 8).

Kustannuslisäyksen / -säästön erittely EU-sääntelyn osalta ja kansallisen sääntelyn osalta

	Kertakustannus nykyrahassa	Toistuvat kustannukset (+) / säästöt (-) nykyrahassa	Kustannusten ja säästöjen kokonaissumman nettonykyarvo*	Nettonykyarvo vuositasolla*
 EU-sääntelyn kustannusvaikutus yrityksille:	- €	- €	- €	- €
 Kansallisen sääntelyn kustannusvaikutus yrityksille:	226 000 €	74 000 €	380 000 €	46 000 €
Kirjaa nämä hallituksen esitykseen!				

Kuvio 8: Yritysvaikutusten arviointi muutosehdotukselle elintarvikevalvonnan tarkastusmaksujen siirtymisestä vuosimaksuperusteiseksi, laskentatyökalun yhteenvedo.

Pyydämme vielä huomioimaan, että laskelmien lopputuloksia ei voi sellaisenaan käyttää päätöksenteon perusteena.

3.5.1.2 Pääkonttorin valvonta ketjun sijaan

Oheisessa laskelmassa on tehty seuraavia *edellä olevien lisäksi* seuraavia rajauksia ja oletuksia:

- Kolmen yrityskoon tarkastelu (pienet, keskisuuret ja suuret): pieniä yrityksiä mukana 0 kpl, keskisuuria 244 kpl ja suuria 53 kpl. Yhteensä 297 yritystä.
- TOL2008 pääluokkien käyttö sektoreiden määrittelyssä: sektoreista ovat mukana vaihtelevin prosentuaalisin osuuksin eri kokoisissa yrityksissä seuraavat luokat: C Teollisuus, G Tukku- ja vähittäiskauppa ja I Majoitus- ja ravitsemistoiminta.
- Henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain noudattaa koko Suomen jakaumaa.
- Ajankäytön arviot perustuvat hankkeessa kerätyistä rajatuista aineistoista saamaamme ymmärrykseen.
- Arviossa ei ole huomioitu ketjuttuneiden yritysten lukumäärää eikä niiden juridista rakennetta.
- Velvoitemuutoksesta ei ole arvioitu seuraavan investointeja eikä ulkoistamiskustannuksia.

Velvoitemuutoksen luonteesta johtuen olettamus on, että pieniin yrityksiin ei kohdistu muutoksia hallinnollisessa taakassa. Olettama on, että mikäli pieni yritys siirtyisi velvoitemuutoksen myötä täysin ketjuvalvonnan alaisuuteen, korvaisi ketjun omavalvonnan aiheuttama taakka valvontaviranomaisen vähentyneen tai kokonaan poistuneen valvontataakan.

Keskisuurissa ja suurissa yrityksissä velvoitemuutoksen oletetaan aiheuttavan arvioiden mukaan omavalvonnan prosessien kehittämistä ja kasvanutta hallinnollista taakkaa lisääntyneen omavalvonnan vuoksi. Investointeja tai ulkoistamiskustannuksia ei oleteta syntyvän, sillä jo nykyisellään omavalvontaan liittyvien järjestelmien oletetaan tukevan muutosta. Laskentatyökalun välilehdellä 2B_Työkustannus tehdyt arvioihin perustuvat laskelmat velvoitemuutoksen osalta esitetään Kuviossa 9.

Laskentatekijät	Velvoitteen nimi	Pienet	Keskisuuret	Suuret
A1	Lukumäärä yrityksistä, joita velvoite tai sen purku koskee (kohdejoukko)	0	244	53
A2	Frekvenssi per vuosi*	0	1	1

B1 TOISTUVAT HENKILÖSTÖKUSTANNUKSET TAI -SÄÄSTÖT (1. VUOSI JA SEN JÄLKEEN)				
Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Toistuvat työtUNNIT (raportointi, luvat, yms.) per yritys*		
Johtaja	6 500	0,00	2,63	8,37
Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	0,00	21,00	67,03
=> Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	4,75	7,58
Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,00	1,50	0,96
Toimistoavustaja	2 600	0,00	0,00	0,00
Muu, mikä?		0,00	0,00	0,00
Toistuva henkilöstökustannus yht kohdeyrityksille p.a.		0	309 447	195 259
Tarkistus		Lisää tunnit (jos tarpeen)	Ok!	Ok!


C1 KERTALUONTEISET HENKILÖSTÖKUSTANNUKSET (1. VUOSI) (sääntelyyn sopeutuminen)				
Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Sopeuttamisesta vain kerran koituvat työtUNNIT per yritys		
Johtaja	6 500	0,00	28,20	112,33
Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	0,00	112,80	900,05
=> Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	7,13	113,70
Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,00	2,25	35,93
Toimistoavustaja	2 600	0,00	0,00	0,00
Muu, mikä?		0,00	0,00	0,00
Kertaluonteinen henkilöstökustannus yht kohdeyrityksille		0	1 686 737	2 676 383
Tarkistus		Lisää tunnit jos tarpeen	Ok!	Ok!

Kirjoita tähän perustelut ja kuinka tiedot on hankittu, lähdeviittaukset.

Oletus: pienille toimijoille ei vaikutusta, koska valvonta jatkuu entisellään (omavalvonnan lisääntyminen korvaa viranomaisen suorittaman valvonnan taakan).
Yritysten lukumäärä: arvioitu liittojen tilastojen perusteella.

Kuvio 9. Yritysvaikutusten arviointi muutosehdotukselle ketjuvalvonnan keskittämisestä pääkonttoriin

Tehtyjen laskelmien ja niissä käytettyjen taustaolettamien perusteella laskentatyökalun yhteenvedona velvoitemuutoksen vaikutus kertakustannuksena nykyrahassa on yhteensä 4 360 000 euroa, ja toistuvat kustannukset nykyrahassa 505 000 euroa (Kuvio 10).

Kustannuslisäyksen / -säästön erittely EU-sääntelyn osalta ja kansallisen sääntelyn osalta				
	Kertakustannus nykyrahassa	Toistuvat kustannukset (+) / säästöt (-) nykyrahassa	Kustannusten ja säästöjen kokonaissumman netto nykyarvo*	Nettonykyarvo vuositasona*
 EU-sääntelyn kustannusvaikutus yrityksille:	- €	- €	- €	- €
 Kansallisen sääntelyn kustannusvaikutus yrityksille:	4 360 000 €	505 000 €	8 800 000 €	1 100 000 €
Kirjaa nämä hallituksen esitykseen!				

Kuvio 10. Yritysvaikutusten arviointi muutosehdotukselle ketjuvalvonnan keskittämisestä pääkonttoriin, laskentatyökalun yhteenvedo.

Pyydämme vielä huomioimaan, että laskelmien lopputuloksia ei voi sellaisenaan käyttää päätöksenteon perusteena.

3.5.1.3 Tarkastusoikeus kotirauhan piiriin

- Kolmen yrityskoon tarkastelu (pienet, keskisuuret ja suuret): pieniä yrityksiä mukana 3 806 kpl, keskisuuria 0 kpl ja suuria 0 kpl. Yhteensä 3 806 yritystä.
- TOL2008 pääluokkien käyttö sektoreiden määrittelyssä: sektoreista ovat mukana seuraavat luokat: A Maatalous, metsätalous ja kalatalous ja I Majoitus- ja ravitsemistoiminta.

- Ajankäytön arviot perustuvat hankkeessa kerätyistä rajatuista aineistoista saamaamme ymmärrykseen.

Velvoitemuutoksen luonteesta johtuen arvioinnissa on tehty oletus, että tarkastusoikeuden tullessa kotirauhan piiriin nykyisellään valvontaa varten käytettävät tehtävät vähenevät ja ne korvautuvat tarkastuskäyntiin kuluvalle ajalle. Yritysvaikutusten hallinnollisen taakan näkökulmasta velvoitemuutos on siis arvioitu olevan neutraali.

Pyydämme vielä huomioimaan, että laskelmien lopputuloksia ei voi sellaisenaan käyttää päätöksenteon perusteena.

4.6 Kaivoslaki

TEM:ssä on vuoden 2017 aikana sovellettu 1/1-periaatetta lainsäädännön vaikutusten arvioinneissa. Yhtenä sovelluskohteista on ollut kaivoslain muutos, joka TEM:n koosteen (TEM, 2017c) mukaan pitää sisällään kolme merkittävää tekijää, jotka vähentävät alalla toimivien yritysten sääntelytaakkaa.

1. Vuosittaisen kaivoskartan toimittamisvelvoitteen poistumisen arvioidaan TEM:n koosteessa vähentävän yhden asiantuntijan hallinnollista työtä suurissa kaivoksissa 2-3 päivää ja pienissä noin viikon verran. Kokonaisuudessaan säästövaikutus koko yrityskentälle olisi TEM:n arvion mukaan noin 40 000 euroa, kun velvoite koskee vuosittain noin 50 yritystä.
2. Viranomaisen mahdollisuus kaivosturvalupien tarveharkintaan koskisi TEM:n koosteen mukaan vuosittain arviolta noin viittä tapautta, ja toisi yrityskentälle noin 24 000 euron säästön vuosittain.
3. Ilmoitusmenettelyyn siirtyminen malminetsintälupien raukeamisessa lyhentäisi hakemuksen käsittelyaikaa TEM:n koosteen mukaan noin kolmesta päivästä puoleen päivään. Samalla lupamaksut todennäköisesti alenisivat. Lisäksi menettely säästäisi TEM:n selvityksen mukaan yritysten maanomistajamaksuja niissä tapauksissa, kun raukeamisen myöntäminen pitkittyy valituksen takia. Malminetsintä lupapäätöksiä tehdään selvityksen mukaan vuosittain noin 30 kappaletta. Kokonaisuudessaan ilmoitusmenettelyyn siirtymisen arvioidaan tuovan yrityskentälle noin 31 000 euron säästön vuositasona.

Yllä esitetyt luvut perustuvat työ- ja elinkeinoministeriössä laadittuun viranomaisarvioon.

4.6.1 Kaivoslaki: esimerkki yritysvaikutusten laskemisesta

Tämän luvun ala-osioissa esitetyt esimerkkilaskelmat pohjautuvat TEM:n koosteeseen kaivoslain yritysvaikutusten arvioinnista. Hankkeen toteutuksen aikana ei käsitelty kaivoslakia, vaan se esitetään tässä ainoastaan vertailun vuoksi.

Laskentatyökalun välilehdellä ”2B_Työkustannus” tehdyt arvioihin perustuvat laskelmat velvoitemuutoksen osalta esitetään Kuviossa 11.

Laskentatekijät		Veloitteen nimi	Kaivoskartan toimituksen poisjäänti	kaivosturvalupien tarveharkinta	Ilmoitusmenettelyyn siirtyminen	Malminetsintäluvat ja valitukset
A1	Lukumäärä yrityksistä, joita velvoite tai sen purku koskee (kohdejoukko)		50	4	30	1
A2	Frekvenssi per vuosi*		1	1	1	1
B1 TOISTUVAT HENKILÖSTÖKUSTANNUKSET TAI -SÄÄSTÖT (1. VUOSI JA SEN JÄLKEEN)						
	Palkkaluokka	Kuukausipalkka	Toistuvat työtUNNIT (raportointi, luvat, yms.) per yritys*			
	Johtaja	6 500	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ylemmän tason asiantuntija, erityisasiantuntija	4 500	18,57	0,00	0,00	0,00
=>	Asiantuntija (oletus)	3 600	0,00	0,00	0,00	0,00
	Yleissihteeri, tallentaja, palkanlaskija	2 800	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toimistoavustaja	2 600	0,00	0,00	0,00	0,00
	Muu, mikä?		0,00	0,00	0,00	0,00
	Toistuva hlöstökustannus yht kohdeyrityksille p.a.		-39 769	0	0	0
	Tarkistus		Ok!	Lisää tunnit (jos tarpeen)	Lisää tunnit (jos tarpeen)	Lisää tunnit (jos tarpeen)



Kuvio 11: Yritysvaikutusten arviointi kaivoslain muutoksille: toistuvat henkilökustannukset tai –säästöt (TEM, 2017c)

Laskentatyökalun välilehdellä "3_Muut kustannukset" tehdyt TEM:n laskelmat lakimuutoksen osalta esitetään Kuviossa 12.

A. Perustiedot, eli kohdejoukko ja frekvenssi (tiedot siirtyy välilehdeltä 2B_työkustannus. Täydennä ja korjaa nämä tarvittaessa edelliselle välilehdelle.)					
		Kaivoskartan toimituksen poisjäänti	kaivosturvalupien tarveharkinta	Ilmoitusmenettelyyn siirtyminen	Malminetsintäluvut ja valitukset
A1	Kohdejoukko (yritysten lukumäärä)	50	4	30	1
		Ok!	Ok!	Ok!	Ok!
A2	Frekvenssi per vuosi	1	1	1	1
B. Toistuvat kustannukset tai säästöt (1. vuosi ja sen jälkeen)					
Lain yritykselle aiheuttamat velvoitteet, joista suoria kustannuslisäyksiä tai velvoitteet,					
B1	Toistuvat henkilöstökustannukset tai -säästöt				
	Toistuva hlöstökustannus yht kohdeyrityksille p.a.	- 39 769 €	- €	- €	- €
B2	Muut toistuvat kustannukset velvoitteista tai säästöt velvoitteiden purusta				
	Hankintakustannukset per frekvenssi	- €	- €	- €	- €
	Välinekustannukset per frekvenssi	- €	- €	- €	- €
	Muut kustannukset per frekvenssi	- €	6 500 €	700 €	10 000 €
	Kustannukset yhteensä per yritys p.a.	- € -	6 500 € -	700 € -	10 000 €
	Muut toistuvat kustannukset yht kohdeyrityksille p.	- € -	26 000 € -	21 000 € -	10 000 €
B Yht	Toistuvat kustannukset yht kohdeyrityksille	- 39 769 € -	26 000 € -	21 000 € -	10 000 €

Kuvio 12: Yritysvaikutusten arviointi kaivoslain muutoksille: toistuvat muut kustannukset tai säästöt (TEM, 2017c)

Tehtyjen laskelmien ja niissä käytettyjen taustaolettamien perusteella laskentatyökalun yhteenvetona velvoitemuutoksen vaikutus toistuvina säästöinä nykyrahassa on 97 000 euroa (Kuvio 13).

Kustannuslaskennan / -säästöjen erittely EU-sääntelyn osalta ja kansallisen sääntelyn osalta					
	Kertakustannus nykyrahassa	Toistuvat kustannukset (+) / säästöt (-) nykyrahassa	Kustannusten ja säästöjen kokonaissumman nettonykyarvo*	Nettonykyarvo vuositulolla*	Kustannus vai kustannussäästö?
 EU-sääntelyn kustannusvaikutus yrityksille:	- €	- €	- €	- €	
 Kansallisen sääntelyn kustannusvaikutus yrityksille:	- €	97 000 €	770 000 €	95 000 €	SÄÄSTÖÄ YRITYKSILLE
Kirjaa nämä hallituksen esitykseen!					

Kuvio 13: Yritysvaikutusten arviointi kaivoslain muutoksille, laskentatyökalun yhteenveto (TEM, 2017c)

4.7. Mallin kehittämistarpeet

TEM:ssä kehitetyn 1/1-laskentamallin kehittämistarpeet yritysten ja hallinnon näkökulmasta ja pilotoinnista saatujen kokemusten pohjalta liittyvät pääosin mallin kattavuuden selkeyttämiseen, kerättävän aineiston ja olettamien laadun varmistamiseen, sekä mallin käyttöliittymän (Excel-laskentamallin) kehittämiseen. Mallin kehittämistarpeita nousi esiin erityisesti hankkeen pilotoinnin aikana, jolloin 1/1 -periaatetta pyrittiin soveltamaan käytännön sovellutuksissa työaikalain ja elintarvikelain muutosten näkökulmasta.

Hankkeen pilotoinnin aikana selkeästi eniten yritysedustajien esiin tuoma näkökulma oli mallin välillisten yritysvaikutusten huomioimatta jättäminen. Tässä erityisen ongelmallisena nähtiin se, että moni esitetty lakimuutos olisi toteutuessaan hallinnollisen taakan näkökulmasta vähämerkityksellinen, kun taas välilliset, yrityksen toimintaan vaikuttavat muutokset voisivat olla merkittäviä (ks. Luku 3.2.1).

Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 10) on tuotu näitä hankkeen pilotoinnin sekä muiden tehtävien aikana havaittuja mallin kehittämistarpeita sekä huomioita mallin soveltamisesta yritysvaikutusten arviointiin. Havaintojen esitysjärjestys taulukossa indikoi tarpeen tai huomion kriittisyyttä mallin jatkokehittämistarpeiden näkökulmasta.

Taulukko 10: Hankkeen pilotoinnin sekä muiden tehtävien aikana havaitut mallin kehittämistarpeet ja huomiot mallin soveltamisesta yritysvaikutusten arviointiin.

Mallin kehittämistarve / huomio mallin soveltamisesta		Tarkempi kuvaus kehittämistarpeesta / huomiosta	Suositus	Luokitus
1.	Sääntelyn myönteiset yhteiskunnalliset vaikutukset	Missään 1/1-mallissa ei oteta huomioon näitä oleellisia vaikutuksia. Sääntelyä kuitenkin harjoitetaan erityisesti juuri näiden vaikutusten saamiseksi aikaan.	On pidettävä huolta siitä, että voimassa olevia lainsäädännön vaikutusten arviointiohjeita noudatetaan sääntelyn myönteisten yhteiskunnallisten vaikutusten turvaamiseksi 1/1-mallia laajempien kustannus-hyötyanalyysien avulla.	Välttämätön
2.	Sääntelyn myönteiset liiketaloudelliset vaikutukset sen kohteisiin	Missään 1/1-mallissa ei oteta huomioon näitä oleellisia vaikutuksia. Sääntelyä kuitenkin harjoitetaan myös näiden vaikutusten saamiseksi aikaan.	Hyviä kansainvälisiä esim. Isossa-Britanniassa sovellettuja käytäntöjä soveltaen asiaan kiinnitetään huomiota.	Tarpeellinen; jossakin tapauksissa välttämätön

Mallin kehittämistarve / huomio mallin soveltamisesta		Tarkempi kuvaus kehittämistarpeesta / huomiosta	Suositus	Luokitus
3.	Säätelyn kielteiset yhteiskunnalliset vaikutukset	Missään 1/1-mallissa ei oteta huomioon näitä oleellisia vaikutuksia. Yksittäistapauksissa niin olisi kuitenkin syytä tehdä.	Säätelyn ja sen purkamisen yhteydessä on kiinnitettävä huomiota mm. ns. haitallisten yritystukien aihepiiriin.	Tarpeellinen
4.	Välillisten yritysvaikutusten huomiointi	Välillisten yritysvaikutusten arviointi jää laskentamallin ulkopuolelle, vaikka ne voivat olla yritys-edustajien mukaan merkittäviä ja laajakantoisia.	Välillisten yritysvaikutusten arviointimahdollisuuksien selvittäminen lainvalmistelutyötä varten.	Tarpeellinen
5.	Laskentaan sisällytettävien kustannuserien selkeä määrittely ja tarkka rajaaminen	Eri kustannuserien kuten hallinnollisten taakkojen ja sisällöllisten noudattamiskustannusten määrittely ja laskenta saattaa olla vaikeaa.	Malliin mukaan luettavien kustannusten selkeä ja yksityiskohtainen määrittely, tiedottaminen ja riittävän koulutuksen tarjoaminen	Välttämätön
6.	Riittävän laajan, pätevän ja luotettavan aineiston kerääminen	Aineistojen (haastattelut, kyselytutkimukset, jne.) suunnitteleminen ja kerääminen on resurssi-intensiivistä. Vastausten saaminen niin yksityiseltä kuin julkiselta sektorilta voi olla haasteellista.	Lisäoletusten rakentaminen, esimerkiksi tähän mennessä tehdyn pilotoinnin ja Tilastokeskuksen tilastoihin perustuen. Standardoidun aineiston keruun tekeminen esimerkiksi ulkopuolisen tahon toimesta.	Välttämätön
7.	Kerätyn aineiston ja/tai omien arvioiden tarkkuus ja luotettavuus	Tietojen kerääminen laskuriin laitettavassa muodossa voi olla haasteellista. Käytännön ymmärrys yrityksissä käynnistyvistä prosesseista muutoksen seurauksena.	Eri skenaariovaihtoehtojen tarjoaminen esimerkiksi yrityksen – koon – maantieteellisen sijainnin tai – sektorin perusteella Lisäksi: sopimusperusteisuuden huomioiminen	Välttämätön
8.	1/1-mallin "laskuriin" syötettävien tietojen yksityiskohtaisuus	"Laskurin" hyvin yksityiskohtainen ohjeistus vastaan tiedon epätarkkuus - päästäänkö oikeasuuntaisiin tuloksiin?	Lisäoletusten rakentaminen laskuriin	Tarpeellinen
9.	Aineiston / tietojen syöttäminen "laskuriin"	"Laskuri" on periaatteessa helpokäyttöinen, mutta voi olla "tekni- nisen" tuntuinen	Käyttäjien osaamisen varmistaminen (koulutukset ja ohjeistus)	Välttämätön
10.	"Laskuri" vastaan kevyt online-käyttöliittymä	Exceliin tottumattomalle 1/1-mallin laskuri voi tuntua monimutkaiselta. Kevytkin online-sovellutus voisi paremmin ohjata täyttöä sulkien pois sen mahdollisuuden, että käyttäjä tietämättään jättäisi jotain täyttämättä. Antaisi myös paremman mahdollisuuden ohjeiden lisäämiseen nykyistä selvemmin.	Mahdollisuus kehittää 1/1-mallin Excel-laskurista helppokäyttöinen käyttöliittymä, jossa käyttäjä voi valita rajauksia ja erilaisia skenaarioita. Mallin excel laskuri toimisi "master fi- lena", joka on pohja online-käyttöliittymälle.	Suosittel- tava

4.7.1 Loppuseminaarin keskustelua ja päätelmiä

Loppuseminaari järjestettiin 14.12.2017 ja siihen osallistui eri ministeriön edustajia. Susanna Paakkola (MMM) edusti hankkeen ohjausryhmää ja kertoi odotuksista hankkeelle, jotka olivat: Hankekonsortion konkreettiset ehdotukset jatkokehitykselle ja johtopäätösten kirkastaminen. Paakkolan arvio loppuraportista sekä hankkeesta: Loppuraportti vastaa hyvin tietotarpekuvaukseen, on analyyttinen ja sisältää havainnollistavaa grafiikkaa. Raportti sisältää oikein hyvän ja positiivisen kehitysehdotuksen tuoda 1/1-periaatteen mallin sovellukseen taustaoletuksia, joita käyttäjä voi sopivuuden mukaan valita tietoa lisäämään. Lisäksi hyvä ehdotus on 1:1 taseen tilinpito, joka lisäisi läpinäkyvyyttä lainvalmistelutyössä. Kehittämistarpeet on esitelty hyvin taulukkona. Kehitystarpeiden luokittelu auttaa jatkokehityksen järjestämisessä.

Hankkeesta sekä 1/1-periaatteen mallista käytiin paljon keskustelua osallistujien kesken. Esiin nousi useassa puheenvuorossa mallin tärkeys vaikuttamisarviointi työssä ja läpinäkyvyyden lisääminen. Mallin käytön lisääminen sekä vaikutusarviointien lisääminen lainvalmistelutyössä olisi tärkeää.

Loppuseminaarissa nousi esiin myös seikka, että mallin käyttöohjeiden työstö on todella tärkeää. Sekä koulutuksen järjestäminen eri ministeriöissä ja hallinnonaloilla on tärkeää.

5. TOIMENPIDESUOSITUKSET

Hankkeen tulokset ja toimenpidesuosituksat voidaan esittää tiivistetysti taulukossa. Ne ovat kaiken kaikkiaan seuraavat.

Taulukko 11. Hankkeen toimenpidesuosituksat

	Tulos	Kuvaus	Toimenpidesuositus	Toimenpidesuosituksen luokitus
1.	1/1-mallista on toteutettu vasta ensimmäiset pilotoinnit.	1/1-mallin käyttöön-otto vaatii mallin perusrakenteen täsmentämisen lisäksi tietoperustan (esim. yritystilastot, kyselyt, paneelit, jne.) varmistamista ja vahvistamista sekä mallia koskevan ohjeistuksen huolellista suunnittelua.	1/1-mallin kehittämistä ja sen käyttöön-oton valmistelutyötä on perusteltua jatkaa. Usean ministeriön yhteistyönä on aiheellista käynnistää jatkohanke, jossa selvitetään 1/1-mallin käyttöön-oton ehtoja ja edellytyksiä, tarvittavaa ohjeistusta sekä mallin soveltamisen reuna-ehtoja lainvalmisteluprosessin ja sen laadun näkökulmasta.	Välttämätön
2.	1/1-mallin käyttöön-ottoon liittyy tilanteita, joissa malli on aluksi monille sen käyttäjistä uusi. Arvio on, että ohjeistuksen ja ohjauksen tarvetta on jatkuvasti.	1/1-periaate on jo melko tunnettu. Periaatteen toimeenpano 1/1-mallin tuella on kuitenkin varsin uusi asia. Haasteita esiintyy etenkin neljässä asiakokonaisuudessa: 1. Millaisiin hallituksen esityksiin mallia sovelletaan? 2. Mitkä kustannukset sisältyvät laskentaan ja mitkä eivät? 2. Miten hankkia tarvittava aineisto ja miten? 3. Tietotaidot ja asenteet mallin käytölle.	Olettaen, että lainvalmistelun käyttöön annetaan 1/1-mallia koskevat ohjeet, niiden on oltava tiiviit, selkeät ja yksiselitteiset. Ohjeiden tulee myös sovitua yhteen muiden lainvalmistelusta annettujen ohjeiden kanssa. Ohjeiden tulee koskea paitsi sitä, mitkä kustannukset lasketaan, riittävästi myös sitä, millä muilla tavoin lainvalmisteluprosessissa otetaan huomioon ne muut tärkeät seikat, joita 1/1-malli ei kata (ks. kohta 4. alla) . Ohjeissa tulee perustella se, millaiset hallituksen esitykset tulee pohjustaa yksi 1/1-mallia käyttäen. Esimerkkejä: <ul style="list-style-type: none">yhteiskunnallisesti merkittävät yrityksiin vaikuttavat esityksety yrityksille aiheuttamilta kustannuksiltaan merkittävät esityksethallitusohjelman toimeenpanon kannalta keskeiset esitykset Koulutus ja käyttäjätuki muodostavat välttämättömän osan 1/1-mallin käyttöönottoa ja soveltamista.	Välttämätön
3.	1/1- tietoa-aineiston keruu vaatii voimavaroja ja aikaa. Silti tieto-	On mahdollista, että aineiston keruuseen kuluu enemmän aikaa kuin on suunniteltu.	1/1-mallin antamien laskentatulosten pätevyyden ja luotettavuuden varmistamiseksi on omaksuttava selkeät ja soveltamiskelpoiset menettelytavat. Kuten kansainväliset kokemukset osoittavat, laskenta yksistään ei riitä, vaan eri maissa on käytössä sitä täydentäviä menettelytapoja.	Joiltakin osin välttämätön, joiltakin osin tarpeellinen

	Tulos	Kuvaus	Toimenpidesuositus	Toimenpidesuosituksen luokitus
	aineistojen pätevyys ja luotettavuus eivät ole itsesäänselvyyksiä. Oletusten tekemiselle on selkeä tarve.	1/1-laskennan kohderyhmältä eli yrityksiltä puuttuu itseltään aikaa vastata tietoa-aineiston varmistamiseen tähtääviin haastattelu- ja kyselytutkimuksiin. Yritysvaikutusten arvioinnin tekemistä helpottaa oletusten tekeminen yritysjoukkoa koskien.	Kerätty tietoa-aineisto varmistetaan laadultaan esimerkiksi kysely- ja haastatteluselvityksin, toimialakohtaisiin erityisselvityksin ja sidosryhmäpaneelin. Arviossa käytettävään, julkisiin tilastotietoihin perustuvaan yritysjoukkoon tehdään oletuksia yritysten lukumäärän, koon (pieni, keskisuuri, suuri), yritysten toimialan sekä henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain perusteella. Lisäksi hyödynnetään jo 1/1-mallissa (laskurissa) olevaa oletusta eri ammattiluokkien palkkatasoista.	
4.	1/1-mallin suhteutusta yleiseen lainvalmistelun ohjaukseen ja ohjeistukseen ei ole toistaiseksi täsmennetty	1/1-mallilla lasketaan vain sääntelyn kohteista yrityksille aiheutuvia tiettyjä välittömiä sääntelyn noudattamiskustannuksia. Laskennan alaan eivät kuulu sääntelyn myönteiset yhteiskunnalliset vaikutukset, myönteiset vaikutukset sääntelyn kohdeyrityksiin, kielteiset yhteiskunnalliset vaikutukset eivätkä välilliset vaikutukset säänneltyihin yrityksiin.	Laskennan alan ulkopuolelle jäävät erät on otettava huomioon oleellisin reunaehdoin annettaessa aiotut 1/1-laskentaohjeet sekä sovellettaessa ohjeita 1/1-laskentaan ja vastaavaan arviointiin lainsäädäntöä valmisteltaessa. Voimassa olevat lainsäädännön vaikutusarviointiohjeet tarjoavat kunnolla toimeenpantuina riittävän perustan 1/1-mallin soveltamiselle siten, että mallin rajoitukset ja laajemmat soveltamisyhteydet otetaan riittävästi huomioon.	Välttämätön
5.	1/1-jäämälaskentaa ja 1/1-tilinpäätösmenettelyä ei ole vielä täsmennetty.	Jotta 1/1-periaate toteutui 1/1-laskennan perusteella, tulee täsmentää tuon laskennan ja 1/1-tilinpäätösmenettelyn periaatteet osana 1/1-laskentaohjeista.	1/1-periaatteen ja 1/1-mallin toimivan soveltamisen edellytyksenä on 1/1-jäämälaskenta- ja 1/1-tilinpäätösmenettely**. Jäämälaskenta- ja tilinpäätösmenettelyjen tarkoituksena on pohjustaa sitä, että yrityksille sääntelystä aiheutuvien kustannusnousujen ja sääntelyn purkamisesta niille koituvien kustannusvähennysten nettosaldo voidaan määrittellä ja tuota saldoa hallinnoida saat- taen se ajoittain nollan suuruiseksi. Hyvin hallinnoitava ratkaisu on se, että 1/1-jäämälaskennan perusteella 1/1-tasaus toteutettaisiin kunkin yksittäisen hallituskauden kuluessa. Tasaustoi- menpiteiden seuraa soveltuisi osatoi- meksi hallitusohjelman toteutumisen seurannassa. Myös tämän kohdan mukaiset asiat on perusteltua ottaa erääksi kehittämis- kohteista 1/1-jatkohankkeessa, johon	Välttämätön

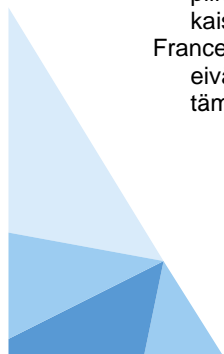
	Tulos	Kuvaus	Toimenpidesuositus	Toimenpidesuosituksen luokitus
			osallistuvat edustajat useista ministeriöistä.	
6.	Tavasta toteuttaa ja seurata 1/1-periaatteen toteutusta yli hallinnonalojen ei ole vielä sovittu.	Jotta seuranta toteutuisi kokonaisvaltaisesti, se on voitava toteuttaa koordinoitusti kaikki asianomaiset valtionhallinnon alat huomioon ottaen.	Tarvittava hallinnonalojen välinen koordinointi on otettava huomioon kehittämissä ennen aiottua 1/1-laskennan soveltamista ohjeita laadittaessa että 1/1-laskennan tultua voimaan. 1/1-periaatteen soveltamisella on erikoisalueellaan potentiaalia parantaa valtioneuvoston toiminnan yhtenäisyyttä.	Joiltakin osin välttämätön, joiltakin osin tarpeellinen
7.	1/1-malli on vasta pilotointivaiheessa.	Ministeriöissä ja niiden virkamiehillä ei välttämättä vielä ole yksityiskohtaista 1/1-osaamista.	1/1-mallin soveltaminen edellyttää soveltuvia tukitoimintoja. On huolehdittava lainvalmistelijakoulutuksen sekä neuvontapalveluiden riittävästä resursoinnista. 1/1-mallin tarjoamat mahdollisuudet ja asettamat vaatimukset on perusteltua ottaa huomioon myös Lainsäädännön arviointineuvoston ja sen työtä kehitettäessä.	Joiltakin osin välttämätön, joiltakin osin tarpeellinen

* Kustannusten perusjaottelu on esitetty kohdassa 2.1.5.

**Perustelut tässä esitetyille ehdotuksille 1/1 -jäämälaskennasta ja 1/1-tilinpäätösmenettelystä sisältyvät tämän raportin kohtiin 2.1.5 ja 3.1.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Ahonen, P. & P. Uusikylä. 2017-2018. Sääntelyn yritysvaikutusten yksin yhteen -laskentamallin kansainvälinen ja kansallinen tausta. Muistio, tarkoitus julkaista tämän raportin liitteenä. Helsinki.
- Canada. 2012a. Controlling Administrative Burden That Regulations Impose on Business: Guide for the 'One-for-One' Rule. Ottawa: Treasury Board. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/controlling-administrative-burden-guide-one-for-one-rule.html>
- Canada. 2012b. Hardwiring Sensitivity to Small Business Impacts of Regulation: Guide for the Small Business Lens. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/guide-small-business-lens.html>
- Canada. 2015a. Red tape reduction regulations. SOR 2015-202. <http://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2015-202/page-1.html>
- Canada. 2015b. Annual Report on the Application of the One-for-One Rule: 2014-15. Ottawa: Treasury Board. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/annual-report-application-one-for-one-rule-2014-2015.html>
- Chittenden, F. & Ambler, T. 2015. A Question of Perspective: Impact Assessment and the Perceived Costs and Benefits of New Regulations for SMEs. Environment and Planning C: Government and Policy, 33, 1, 9-24.
- Coletti, P. 2016 Standard Cost Model. Teoksessa Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. Handbook of Regulatory Impact Analysis, 93-107. Cheltenham: Edward Elgar.
- De Francesco, F. 2013. Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Colchester: ECPR Press.
- Deloitte. 2012. Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä. Helsinki: TEM.
- Deutschland. 2015. Bürokratiebremse: Konzeption einer One in, one out -Regel. https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/15-03-25-one-in-one-out.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- Deutschland. 2017. Bürokratieabbau: Bessere Rechtsetzung, Digitalisierung. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. 2016. Handbook of Regulatory Impact Analysis. Cheltenham: Edward Elgar.
- Eduskunta. 2017. Työaikalainsäädännön kokonaisuudistus. https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/tyoaikalaki.aspx, käytetty 16.11.2017.
- European Commission. 2015. Better Regulation "Toolbox". Brussels: European Commission.
- European Commission. 2015. Smart Regulation http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf
- France. 2014a. Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur la simplification législative. Paris: Assemblée nationale. Ranskan kansalliskokouksen päätösdokumentti lainsäädäntötoiminnan yksinkertaistamisesta ml. sen vaikutusten ennakoarvioinnista. [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/(index)/rapports-information)
- France. 2014b. Études d'impact. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin yleiskuvaus Ranskassa. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/l.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-etudes-d-impact>.
- France. 2014c. Manuel d'aide au calcul de l'impact financier de la réglementation. Sääntelyn taloudellisten vaikutusten laskennan käsikirja. Février 2014. Paris: Secrétariat général du gouvernement.
- France. 2015. Objet: Evaluation préalable et qualité du droit. Ranskan pääministerin määräys lainsäädännön ennakoarvioinnista lainsäädännön laadun parantamiseksi. No. 5817/SG, 12.10.2015. Paris: Le Premier Ministre.
- France. 2017. Les études d'impact des lois. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Tietokanta uusia ja muutettuja säännöksiä koskevista ennakoarvioinneista Ranskassa. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois>
- France. Ei painovuotta a. Tableur. Excel-laskentamalli. Kohteena voimassaoloajaltaan vähintään 5 vuoden säädökset ja niiden taloudelliset vaikutukset yrityksiin, kansalaisiin, kansalaisjärjestöihin, alempiin hallinnon tasoihin ja eräisiin muihin tahoihin. Julkaisussa France 2014c mainittu työväline. Julkaisupaikka ja julkaisija eivät tiedossa.
- France. Ei painovuotta b. Fiche d'impact: Project de texte réglementaire. Julkaisupaikka ja julkaisija eivät tiedossa. Kysymys on lomakkeesta, jota Ranskassa käytetään lainsäädännön vaikutusten esittämiseen. Verkosta löytyy lukuisia sovelluksia, joissa on käytetty julkaisussa esitettyä asetelmaa.



- Kitching J., Hart, M. & Wilson, N. 2013 Burden or Benefit? Regulation as a Dynamic Influence on Small Business Performance. *International Small Business Journal*, 33, 2, 130-147.
- Kitching, J., Kašperová, E. & Collis, J. 2015. The Contradictory Consequences of Regulation: The Influence of Filing Abbreviated Accounts on UK Small Company Performance. *International Small Business Journal*, 33, 7, 671-788.
- Kitching, J., Kašperová, E., Collis, J. & Welter, F. 2013. The Bearable Lightness of the Administrative Burden: UK Financial Reporting Regulation and Small Company Performance. Teoksessa Welter, F., Blackburn, R., Ljunggren, E. & Willy Åmo, B., toim. *Entrepreneurial Business and Society: Frontiers in European Entrepreneurship Research*, 58-78. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lodge, M. & Wegrich, K. 2012. *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lohmann, B. 2016. "One in, one out"-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begerenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2016, Nr. 2, 179-189.
- Meuwese, A.C.M. 2008. *Impact Assessment in EU Lawmaking*. Alphen a.d.R.: Wolters Kluwer.
- National Audit Office. 2016. *The Business Impact Target: Cutting the Cost of Regulation*. London: National Audit Office.
- Normenkontrollrat. 2016. *Leitfaden für Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regeltvorhaben der Bundesregierung. Jahresbericht 2016 des Nationalen Normenkontrollrats*. Berlin: Normenkontrollrat.
- OECD SCM Network (julkaisuvuotta ei ilmoitettu). *International Standard Cost Manual*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
- OECD. 2015. *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD.
- OECD. 2017. *Administrative simplification and reduction of burdens*. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/administrative-simplification.htm>
- OM. 2006. Säädoskehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. OM:n julkaisuja 2007:06. Helsinki: OM.
- Peacock, M. 2016. *Implementing a Two-for-One Regulatory Requirement in the U.S. Working Paper*. Washington, D.C.: George Washington University Regulatory Studies Center.
- Radaelli, C.A. 2005. Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy* 12 (5), 924-943.
- Rantala, K. (hankkeen johtaja). 2016-2018. Eroon turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen VNK-TEAS –hanke. Raportti ilmestyy keväällä 2018. Helsinki: KRIMO.
- Renda A., Schrefler, L., Luchetta, G. & Zavatta R. 2013. *Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General*. Brussels: CEPS.
- Renda, A. 2017. *Introducing EU Reduction Targets on Regulatory Costs: A Feasibility Study*. Brussels: CEPS.
- SCM Network. 2004. *The Standard Cost Model – a Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses*. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>
- SCM Network. Ei painovuotta. *International Standard Cost Model Manual - Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
- Suomen Yrittäjät ry. 2017. *Yrittäjyys Suomessa*. <https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/yrittajyys-suomessa-316363>
- TEM. 2017a. 1/1-mallia koskeva valmisteluaineisto. Esitelty lukuisissa informaatio- ja koulutustilaisuuksissa. Helsinki.
- TEM. 2017b. Työaikalainsäädäntöä selvittävän työryhmän mietintö. Helsinki: TEM.
- TEM. 2017c. Kooste kaivoslain (HE 10/2017) taakkalaskelmasta. Helsinki: TEM.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017. Työaikasääntelyä selvittävän työryhmän mietintö – työaikalaki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 32/2017. 69-71
- UK DBIS. 2014 (päivitetty sittemmin; joukko dokumentteja). United Kingdom. Department of Business, Innovation and Skills. I Regulatory Impact Assessments: Guidance for Government Departments. II. Regulatory Impact Assessment Template for Government Policies. III. Impact Assessment Calculator. London: DBIS.
- UK Government. 2015. *Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials*. London: UK Government.
- UK. 2017. *Regulatory Impact Assessment Template for Government Policies*. London: Department for Business, Energy & Industrial Strategy.
- Uusikylä, P. & Ahonen, P. 2015. EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VATT. 2012. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kokonaistaloudelliset vaikutukset. Helsinki: VATT.
- VTV. 2014. Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2014. Helsinki: VTV.

LIITE 1. TAUSTASELVITYSTÄ VARTEN HAASTATTELLUT VIRKAMIEHET

Organisaatio	Titteli	Henkilö
Valtioneuvoston kanslia	Arviointineuvos	Antti Moisio
Helsingin yliopisto	Lainsäädäntötutkimuksen professori (emeritus)	Jyrki Tala
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	Kilpailuasiantuntija, dosentti, OTT	Kalle Määttä
VTV	Pääjohtaja	Tytti Yliviikari
TEM	Kehittämispäällikkö	Henrikki Oravainen
TEM	Erityisasiantuntija	Erno Mähönen
TEM	Hallitusneuvos	Jan Hjelt
MMM	Elintarviketurvallisuusjohtaja	Sebastian Hielm
Maa- ja metsätalousvaliokunta	Valiokuntaneuvos, valiokunnan sihteeri	Carl Selenius
Maa- ja metsätalousvaliokunta	Valiokuntaneuvos, valiokunnan apulaissih-teeri,	Jaakko Autio
Oikeusministeriö	Osastopäällikkö, ylljohtaja	Sami Manninen
	Lainsäädäntöneuvos	Taina Riihinen

LIITE 2. TAUSTASELVITYKSEN KYSELYTUTKIMUKSEN KOHDERYHMÄ

Organisaatio	Titteli	Henkilö
Tarkastusvaliokunta	Valiokuntaneuvos, valiokunnan sihteeri	Nora Grönholm
STTK	Lakimies, työläinsäädäntö	Anja Lahermaa
Elintarviketeollisuusliitto ry	Työmarkkinalakimies	Annaleena Pentikäinen
MMM	Lainsäädäntöneuvos	Anne Haikonen
MTK ry	Ruokakulttuuriasiamies	Anni-Mari Syväniemi
Valtioneuvoston kanslia	Arviointineuvos	Antti Moisio
VNK	Hallitusneuvos	Arno Liukko
TEM	Hallitusneuvos	Arto Rajala
KKV	Yksikön päällikkö, apulaisjohtaja	Arttu Juuti
Maa- ja metsätalousvaliokunta	Valiokuntaneuvos, valiokunnan sihteeri	Carl Selenius
MaRa	Työmarkkinajohtaja	Eero Lindström
STTK	Työelämäasiantuntija	Erkki Auvinen
TEM	Erityisasiantuntija	Erno Mähönen
Evira	Lakimies, elintarviketurvallisuus	Hanna Brotherus
MMM	Vanhempi hallitussihteeri	Hannu Miettinen
EK	Johtaja, lainsäädäntö ja hallinto	Hannu Rautiainen
Suomen Yrittäjät ry	Työmarkkina-asioiden päällikkö	Harri Hellstén
Tarkastusvaliokunta	Valiokuntaneuvos, valiokunnan apulais-sihteeri	Heidi Silvennoinen
LVM	Ylitarkastaja	Heli Hongisto
TEM	Kehittämispäällikkö	Henrikki Oravainen
VM	Lainsäädäntöneuvos	Ilkka Harju
Kuluttajaliitto ry	Lakimies	Ilkka Salminen
STTK	Lakimies, työläinsäädäntö	Inka Douglas
SAK	Työehtoasiantuntija	Ismo Kokko
Maa- ja metsätalousvaliokunta	Valiokuntaneuvos, valiokunnan apulais-sihteeri,	Jaakko Autio
TEM	Hallitusneuvos	Jan Hjelt
MaRa	Lakimies	Janne Kiiskinen
Suomen Yrittäjät ry	Työmarkkinajohtaja	Janne Makkula
LVM	Valtiosihteeri	Jari Partanen
Kuntaliitto	Tutkimus- ja kehitysjohtaja	Jenni Airaksinen
Helsingin yliopisto	Lainsäädäntötutkimuksen professori (emeritus)	Jyrki Tala
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	Kilpailuasiainneuvos, dosentti, OTT	Kalle Määttä
Evira	Lakimies, elintarviketurvallisuus	Kirsi Hannula
Evira	Johtaja	Leena Räsänen
TEM	Lakimies	Maija Lönnqvist
Elintarviketeollisuusliitto ry	Toimialapäällikkö	Mari Lukkariniemi
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	Valiokuntaneuvos, valiokunnan apulais-sihteeri	Marja Lahtinen
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	Valiokuntaneuvos	Marjaana Kinnunen
Kuntatyönantajat	Kunta-alan työmarkkinajohtaja	Markku Jalonen
MTK ry	Kehitysjohtaja	Markus Lassheikki

EK	Lakiasiaainjohtaja	Markus Äimälä
Elintarviketeollisuusliitto ry	Työmarkkinajohtaja	Mika Lallo
TEM	Neuvotteleva virkamies	Mikko Huuskonen
EK	Lainopillinen asiamies	Mikko Nyyssölä
Tukes	Johtava asiantuntija	Ossi Leinonen
TEM	Lainsäädäntöjohtaja	Pasi Järvinen
Akava	Lakimies	Paula Ilveskivi
Viestintävirasto	Erityisasiantuntija	Päivi-Maria Virta
TEM	Kaivosylitarkastaja	Riikka Aaltonen
SLC r.f	Ombudsman	Rikard Korkman
MTK ry	Päälakimies	Risto Airikkala
SAK	Johtaja	Saana Siekkinen
Oikeusministeriö	Osastopäällikkö, ylijohtaja	Sami Manninen
TEM	Neuvotteleva virkamies	Sari Alho
MMM	Elintarviketurvallisuusjohtaja	Sebastian Hielm
LVM	Lainsäädäntöjohtaja	Silja Ruokola
MMM	Lainsäädäntöneuvos	Susanna Paakkola
TEM	Hallitusneuvos	Susanna Siitonen
Oikeusministeriö	Lainsäädäntöneuvos	Taina Riihinen
Kuntaliitto	Erityisasiantuntija (mm. elintarvikevalvonta)	Tarja Hartikainen
Suomen Yrittäjät ry	Lainsäädäntöasioiden päällikkö	Tiina Toivonen
SAK	Päälakimies	Timo Koskinen
Kuluttajaliitto ry	Lakimies	Timo Niemi
LVM	Neuvotteleva virkamies	Tomi Lindholm
VTV	Pääjohtaja	Tytti Yliviikari
MaRa	Varatoimitusjohtaja	Veli-Matti Aittoniemi
Akava	Vastaava lakimies	Vesa Vuorekoski

LIITE 3. YRITYSPANEELEISSA TUNNISTETTUJA KUSTANNUKSIA

Työaikalainsäädännön yrityspaneeeli

Lista yrityspaneelissa tunnistetuista muuttuvasta työaikalain sääntelystä aiheutuvista välittömistä hallinnollista kustannuksista ja/tai säästöistä:

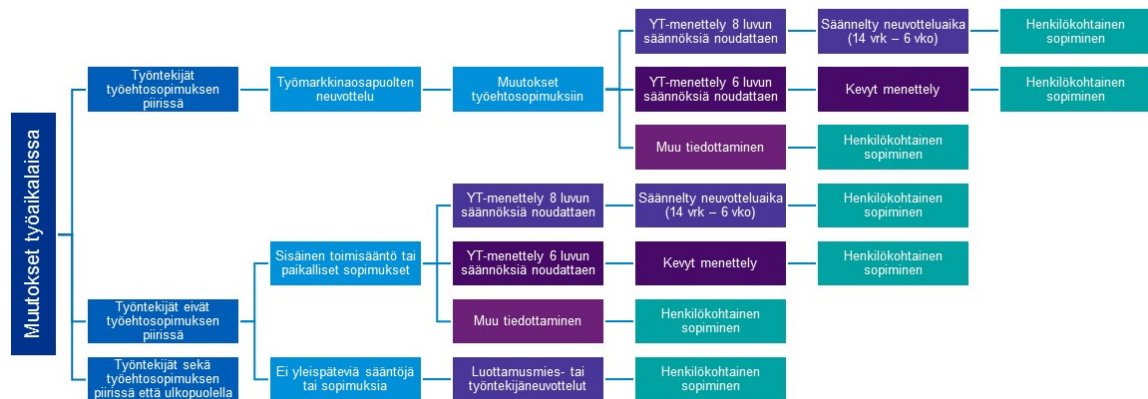
- IT-järjestelmien päivityksistä tai hankinnoista
- Palkkahallinnon työmäärän kasvu johtuen lisääntyneistä kontrollitarpeista
- Lisääntyneestä työajan kirjaamiseen käytettävästä ajasta (esimerkiksi työaikalain kattavuuden laajentumisen johdosta)
- Työsopimusten muuttamiseen tai työaikapankin käyttöönottoon tarvittavista neuvotteluista johdon keskuudessa ja henkilöstön kanssa
- Työsopimusten muuttamiseen tarvittavasta työstä
- Mahdollisesti lisääntyvistä työsuojelutarkastuksen tarpeista tai tarkastusten keston pidentymisestä (esimerkiksi lepoajan valvonnan toteuttamisen valvonta)
- Pienten ja keski suurten yritysten ulkoisen juridisen avun tarpeesta työaikalain muutosten tulkitsemiseksi
- Tiedottamisesta

Elintarvikelainsäädännön yrityspaneeeli

Lista yrityspaneelissa tunnistetuista muuttuvasta elintarvikelain sääntelystä aiheutuvista välittömistä hallinnollista kustannuksista ja/tai säästöistä:

- Maksuliikenteen muutoksista
- Tarkastuskäyntien muutoksista
- Tiedottamisesta

LIITE 4. TYÖAIKALAIN MUUTOKSIIN LIITTYVÄ PROSESSI SOPIMUSPERUSTEISUUDESTA



Laki yhteistoiminnasta yrityksissä soveltuu ainoastaan yrityksiin, jossa on vähintään 20 työntekijää. 6 luvun mukaisissa yhteistoimintamenettelyissä on käsiteltävä henkilöstövaikutukset, jotka aiheutuvat yritystoiminnan muutoksista ja töiden järjestelyistä. Jos työnantajan suunnitteleminen yritystoiminnan muutosten arvioidaan johtavan työntekijän irtisanomiseen, lomauttamiseen tai osa-aikaistamiseen, yhteistoimintamenettelyssä noudatetaan 8 luvun säännöksiä.

LIITE 5: YRITYSTEN LUKUMÄÄRÄ KOON MUKAAN TOIMIALOITTAIN 2015 (TOL 2008)

Toimiala	Yritysten lukumäärä			
	Pieni	Keskisuuri	Suuri	Yhteensä
A Maatalous, metsätalous ja kalatalous	76 119	126	1	76 246
B Kaivostoiminta ja louhinta	834	28	3	865
C Teollisuus	18 709	1 879	180	20 768
D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	791	110	6	907
E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, ym	1 378	84	4	1 466
F Rakentaminen	40 494	1 086	36	41 616
G Tukku- ja vähittäiskauppa: ym	42 258	1 334	103	43 695
H Kuljetus ja varastointi	20 456	605	41	21 102
I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	11 434	333	14	11 781
J Informaatio ja viestintä	9 530	515	39	10 084
K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	7 438	195	27	7 660
L Kiinteistöalan toiminta	25 314	127	3	25 444
M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	35 022	631	29	35 682
N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	13 202	812	49	14 063
P Koulutus	3 594	47	2	3 643
Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	18 250	384	27	18 661
R Taiteet, viihde ja virkistys	6 870	98	4	6 972
S Muu palvelutoiminta	19 281	79	4	19 364
X Toimiala tuntematon	32	0	0	32
SSSSS Toimialat yhteensä	351 006	8 473	572	360 051

Määritelmät

Pieni: Alle 20 työntekijää

Keskisuuri: 20 - 249 työntekijää

Suuri: Yli 250 työntekijää

Lähde: Tilastokeskus, 2015. Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto sisältää toimialoittaisia tietoja yritysten lukumäärästä, henkilöstöstä sekä tilinpäätöksistä.

LIITE 6: ARVIOITU HENKILÖSTÖN LUKUMÄÄRÄ AMMATTILUOKITTAIN PER TOIMIALA (TOL 2008)

Toimiala	Henkilöstön lkm yhteensä			
	Pieni	Keskisuuri	Suuri	Kaikki
A Maatalous, metsätalous ja kalatalous	48 620	4 794	346	53 760
B Kaivostoiminta ja louhinta	1 873	1 740	1 352	4 965
C Teollisuus	48 163	109 843	140 652	298 656
D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	1 469	6 404	4 215	12 089
E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, ym	2 747	3 764	1 311	7 823
F Rakentaminen	79 312	44 850	28 093	152 254
G Tukku- ja vähittäiskauppa: ym	91 627	61 038	87 384	240 048
H Kuljetus ja varastointi	44 130	30 291	48 174	122 595
I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	30 542	14 693	11 306	56 541
J Informaatio ja viestintä	18 702	30 347	30 018	79 068
K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	6 997	12 361	22 010	41 369
L Kiinteistöalan toiminta	12 007	5 801	1 287	19 095
M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	51 105	30 738	16 663	98 506
N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	27 682	44 995	50 223	122 900
P Koulutus	4 846	2 447	944	8 237
Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	27 078	19 372	21 040	67 490
R Taiteet, viihde ja virkistys	8 402	4 738	2 395	15 535
S Muu palvelutoiminta	16 328	3 776	2 268	22 371
X Toimiala tuntematon	4	0	0	4
SSSSS Toimialat yhteensä	521 633	431 993	469 681	1 423 306

Määritelmät

Pieni: Alle 20 työntekijää

Keskisuuri: 20 - 249 työntekijää

Suuri: Yli 250 työntekijää

Lähde: Tilastokeskus, 2015. Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto sisältää toimialoittaisia tietoja yritysten lukumäärästä, henkilöstöstä sekä tilinpäätöksistä.

LIITE 7. TYÖAIKALAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSEHDOTUKSET

Työaikalain muutosten vaikutuksista yrityksen hallinnolliseen taakkaan tunnistettiin erityisiä velvoitteita, joihin tarkastelu kohdennettiin. Tarkastelun kohteena olevat velvoitteet on esitetty oheisessa taulukossa.

Velvoite	Velvoitteen nimi	Kuvaus lain yritykselle aiheuttamasta velvoitteesta tai velvoitteen purkamisesta (TEM, 2017)
Velvoite 1	Joustotyöaika	Joustotyön teettämisen lisääminen ja joustojen sijoittelu. Mahdollisuus käyttää joustoa myös sunnuntaina ilman erilliskorvausta. Sopimusperusteisuus vaikeuttaa arviota
Velvoite 2	Työaikapankki	Työaikakirjanpitoa koskevassa 32 §:ssa säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta pitää työntekijäkohtaisesti kirjaa työaikapankkiin säästetyistä eristä sekä työaikapankkiin siirrettyjen erien pitämisestä vapaana. Pykälässä säädettäisiin niin ikään työntekijän oikeudesta saada työnantajalta tietoa itseään koskevista työaikakirjanpitomerkinnoista. Työntekijällä olisi siten oikeus saada tiedot myös työaikapankkisaldostaan.
Velvoite 3	Liukuva työaika	2 mom. Liukuvan työajan teettämismahdollisuutta lisätään kolmesta neljään tuntiin. Perustelujen s. 108 tuotu esille, että vapautuu samalla liukuvan työajan sijoittelu.
Velvoite 4	Sunnuntai- ja juhlapyhinä tehtävä työ	Joustotyössä työntekijä voisi sopimuksen puitteissa tehdä työtä sunnuntaina ja tällöin työstä maksettaisiin korottamatonta palkkaa. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että työntekijällä olisi vapaus valita, tekeekö hän kyseisen työn arkipäivänä vai sunnuntaina. Jos työnantaja edellyttää työskentelyä sunnuntaina, tulisi siitä maksaa 24 §:n mukainen sunnuntaityökorotus.
Velvoite 5	Jaksotyö	Jaksotyön tasoitusmäärittelyt suurelta osin jo nyky-lainsäädännössä. Jaksotyöalat määritellään uudestaan - tällöin uusia aloja voi tulla jaksotyön piiriin.
Velvoite 6	Lisä ja ylitöiden ylitysmäärä	Lisä- ja ylitöiden kirjaamis- ja tasausvelvoite
Velvoite 7	Yötyön teettäminen	Uudessa laissa mahdollistetaan yötyön teettäminen nykyistä joustavammin
Velvoite 8	Työaikalain soveltaminen etätööhön	Työntekijän tai työnantajan on kirjattava etätöytunnit

LIITE 8. ELINTARVIKELAINSAÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUKSEN MUUTOSEHDOTUKSET

Elintarvikelain kokonaisuudistuksen vaikutuksista yrityksen hallinnolliseen taakkaan tunnistettiin erityisiä velvoitteita, joihin tarkastelu kohdennettiin. Tarkastelun kohteena olevat velvoitteet on esitetty oheisessa taulukossa.

Velvoite	Velvoitteen nimi	Nykyinen käytäntö	Ehdotettu uudistus
Velvoite 1	Elintarvikevalvonnan maksujen periminen vuosimaksuin	Elintarvikevalvonnan maksuja peritään jokaisen valvontakäynnin yhteydessä	Vuosimaksu (riippumatta valvontatavasta)
Velvoite 2	Ketjujen valvonnan sijaan pääkonttorin valvonta	Ketjujen valvonta ja pääkonttorin asema: paikallisviranomaiset eri paikkakunnilla valvovat kutakin toimipistettä	Valvonta kohdistuisi vain pääkonttoriin
Velvoite 3	Tarkastusoikeus kotirauhan piiriin	Kodissa valmistusta harjoittaviin yrityksiin ei voi tehdä tarkastuskäyntejä (kotirauha). Yritykset pyydetään kunnanvalvojan puheille	Tarkastuksen tekeminen kotona

LIITE 9. ELINTARVIKELAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUKSEN MUUTOSEHDOTUKSET: HYPOTEETTISET ESIMERKIT YRITYSTEN KOKOON, SEKTORIIN JA LUKUMÄÄRÄÄN TEHTÄVISTÄ RAJAUKSISTA

Elintarvikevalvonnan maksujen periminen vuosimaksuin

Taustaoletukset	Rajaus / oletamus mukana olevista yrityksistä			
	Sektori	Pieni	Keski-suuri	Suuri
1. Yritysten lukumäärään per yritys-koko on tehty lisäoletuksia sisällyttämällä vain osa yrityksistä mukaan tarkasteluun.	A Maatalous, metsätalous ja kalatalous	40 %	40 %	50 %
	B Kaivostoiminta ja louhinta	0 %	0 %	0 %
	C Teollisuus	2 %	10 %	10 %
	D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	0 %	0 %	0 %
	E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	0 %	0 %	0 %
	F Rakentaminen	0 %	0 %	0 %
	G Tukku- ja vähittäiskauppa: moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	40 %	90 %	3 %
	H Kuljetus ja varastointi	0 %	0 %	0 %
	I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	50 %	50 %	50 %
2. Mahdollisia sektoriohtaisia eroja on pyritty huomioimaan.	J Informaatio ja viestintä	0 %	0 %	0 %
	K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	0 %	0 %	0 %
	L Kiinteistöalan toiminta	0 %	0 %	0 %
	M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	0 %	0 %	0 %
	N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	0 %	0 %	0 %
	P Koulutus	0 %	0 %	0 %
	Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	0 %	0 %	0 %
	R Taiteet, viihde ja virkistys	0 %	0 %	0 %
	S Muu palvelutoiminta	0 %	0 %	0 %

Arvio ajankäytöstä asiantuntijatasoittain per yrityskoko							
	% ko. asiantuntijata- sosta per yrityskoko				Ajankäyttö		
Kertaluonteisesti / Jatkuvasti	Pieni	Keski-suuri	Suuri	Asiantuntijataso	Pieni	Keski-suuri	Suuri
Kertaluonteisesti	100%	25%	0%	1 Johtajat	0,5h	0,5h	-
	100%	0%	5%	2 Erityisasiantuntijat	-	-	0,5h
	100%	25%	0%	3 Asiantuntijat	-	0,5h	-
	100%	25%	10%	4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	0,5h	0,5h	0,5h
	0%	0%	0%	5 Muut työntekijät	-	-	-
Jatkuvasti	0%	0%	0%	1 Johtajat	-	-	-
	0%	0%	0%	2 Erityisasiantuntijat	-	-	-
	0%	0%	0%	3 Asiantuntijat	-	-	-
	100%	25%	10%	4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	-0,5h	-0,5h	-0,5h
	0%	0%	0%	5 Muut työntekijät	-	-	-

Pääkonttorin valvonta ketjun sijaan

Taustao- letukset	Rajaus / oletamus mukana olevista yrityksistä			
	Sektori	Pieni	Keski- suuri	Suuri
1. Yritysten lukumäärään per yrityskoko on tehty lisäoletuksia sisällyttämällä vain osa yrityksiä mukaan tarkasteluun.	A Maatalous, metsätalous ja kalatalous	0 %	0 %	0 %
	B Kaivostoiminta ja louhinta	0 %	0 %	0 %
	C Teollisuus	0 %	5 %	20 %
	D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	0 %	0 %	0 %
	E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	0 %	0 %	0 %
	F Rakentaminen	0 %	0 %	0 %
	G Tukku- ja vähittäiskauppa: moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	0 %	5 %	10 %
	H Kuljetus ja varastointi	0 %	0 %	0 %
	I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	0 %	25 %	50 %
	J Informaatio ja viestintä	0 %	0 %	0 %
	K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	0 %	0 %	0 %
	L Kiinteistöalan toiminta	0 %	0 %	0 %
	M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	0 %	0 %	0 %
2. Mahdollisia sektori-kohtaisia eroja on pyritty huomioimaan.	N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	0 %	0 %	0 %
	P Koulutus	0 %	0 %	0 %
	Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	0 %	0 %	0 %
	R Taiteet, viihde ja virkistys	0 %	0 %	0 %
	S Muu palvelutoiminta	0 %	0 %	0 %

Arvio ajankäytöstä asiantuntijatasoittain per yrityskoko							
	% ko. asiantuntijata- sosta per yrityskoko				Ajankäyttö		
Kertalu- onteis- esti / Jat- kuvasti	Pieni	Keski- suuri	Suuri	Asiantuntijataso	Pieni	Keski- suuri	Suuri
Kerta- luonteis- esti	0%	100%	25%	1 Johtajat	-	18,75h	18,75h
	0%	50%	25%	2 Erityisasiantuntijat	-	18,75h	18,75h
	0%	10%	10%	3 Asiantuntijat	-	7,5h	7,5h
	0%	10%	10%	4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	-	7,5h	7,5h
	0%	0%	0%	5 Muut työntekijät	-	-	-
Jat- kuvasti	0%	50%	10%	1 Johtajat	-	3,5h	3,5h
	0%	50%	10%	2 Erityisasiantuntijat	-	3,5h	3,5h
	0%	50%	5%	3 Asiantuntijat	-	1h	1h
	0%	50%	2%	4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	-	1h	1h
	0%	0%	0%	5 Muut työntekijät	-	-	-

Tarkastusoikeus kotirauhan piiriin

Taustaoletukset	Rajaus / oletamus mukana olevista yrityksistä			
	Sektori	Pieni	Keski-suuri	Suuri
1. Yritysten lukumäärään per yrityskoko on tehty lisäoletuksia sisällyttämällä vain osa yrityksiä mukaan tarkasteluun.	A Maatalous, metsätalous ja kalatalous	5 %	0 %	25 %
	B Kaivostoiminta ja louhinta	0 %	0 %	0 %
	C Teollisuus	0 %	0 %	0 %
	D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	0 %	0 %	0 %
	E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	0 %	0 %	0 %
	F Rakentaminen	0 %	0 %	0 %
	G Tukku- ja vähittäiskauppa: moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	0 %	0 %	0 %
	H Kuljetus ja varastointi	0 %	0 %	0 %
	I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	5 %	0 %	0 %
2. Mahdollisia sektoriohjauseroja on pyritty huomioidaan.	J Informaatio ja viestintä	0 %	0 %	0 %
	K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	0 %	0 %	0 %
	L Kiinteistöalan toiminta	0 %	0 %	0 %
	M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	0 %	0 %	0 %
	N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	0 %	0 %	0 %
	P Koulutus	0 %	0 %	0 %
	Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	0 %	0 %	0 %
	R Taiteet, viihde ja virkistys	0 %	0 %	0 %
	S Muu palvelutoiminta	0 %	0 %	0 %

Arvio ajankäytöstä asiantuntijatasoittain per yrityskoko							
	% ko. asiantuntijata- sosta per yrityskoko				Ajankäyttö		
Kertalu- onteis- esti / Jat- kuvasti	Pieni	Keski- suuri	Suuri	Asiantuntijataso	Pieni	Keski- suuri	Suuri
Kerta- luonteis- esti	0%	0%	0%	1 Johtajat	-	-	-
	0%	0%	0%	2 Erityisasiantuntijat	-	-	-
	100%	0%	0%	3 Asiantuntijat	-	-	-
	0%	0%	0%	4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	-	-	-
	0%	0%	0%	5 Muut työntekijät	-	-	-
Jat- kuvasti	0%	0%	0%	1 Johtajat	-	-	-
	0%	0%	0%	2 Erityisasiantuntijat	-	-	-
	100%	0%	0%	3 Asiantuntijat	-	-	-
	0%	0%	0%	4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	-	-	-
	0%	0%	0%	5 Muut työntekijät	-	-	-

Liite 10: Osajulkaisu Ahonen & Uusikylä 2017

**Säätelyn yritysvaikutusten
yksi yhteen -laskentamallin (1/1-mallin)
kansainvälinen ja kansallinen tausta**

Marraskuu 2017

Pertti Ahonen ja Petri Uusikylä

SISÄLLYS

Lyhenne- ja käsiteluettelo	5
1. Tausta	10
1.1. Esityksen tarkoitus ja tavoitteet	10
1.2. Esityksen rakenne, aineisto ja tarkastelutapa	10
2. Sääntelyvaikutusten analyysi- ja arviointimetodien kenttä	12
2.1. Sääntely: kokonaisuhteydet, lajit, vaikutukset, hyödyt ja kustannukset	12
2.2. Pääkohteena välittömät noudattamiskustannukset	15
2.3. Sääntelyn kohteille aiheutuvien kustannusten analysointi- ja arviointimetodien kenttä	16
Lähestymistapa	17
2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	17
3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	17
4) Esimerkkejä soveltamisesta	17
5) Kommentteja	17
1. Noudattamiskustannusten (<i>compliance costs</i>) arviointi kohteena sääntelymaksut ..	17
2. Standardi-kustannusmalli (<i>Standard Cost Model, SCM</i>)	17
3. Alankomaalainen noudattamiskustannusten (<i>compliance costs</i>) laskentatyökalu..	18
Lähestymistapa	18
1) Mihin metodologia sovellettaessa tähdätään	18
2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	18
3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	18
4) Esimerkkejä soveltamisesta	18
4. Alankomaalainen CAR-metodi (<i>Cost Driven Approach to Regulatory Burdens</i>)	18
5. Alankomaalainen CAR-metodi (<i>Cost Driven Approach to Regulatory Burdens</i>)	18
6. Alankomaalainen sektoritarkastelun metodi (<i>sector scans</i>)	18
Lähestymistapa	19
1) Mihin metodologia sovellettaessa tähdätään	19
2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	19
3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	19
5) Kommentteja	19
7. Saksan sääntely-kustannusmalli (<i>Regulatory Cost Model, RCM</i>)	19
Lähestymistapa	20
1) Mihin metodologia sovellettaessa tähdätään	20
2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	20

3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	20
4) Esimerkkejä soveltamisesta	20
10. One-in, one-out (O-I, O-O, 1/1)	20
11. Muita lähestymistapoja	20

3. Viitekehys 1/1-mallin ja siihen rinnastuvien mallien vertailuun 23

3.1. Olettamukset mallien taustalla	23
3.2. Vaikutusten määrittäminen	23
3.3. Laskentaan sisällytettävät ja siitä pois jätettävät kustannukset.....	28
3.4. Mallien ja vastaavien metodien rajoitukset	28
3.5. Kustannusten nettovähennysten jäämien seuranta.....	29
3.6. Laskennan perustietojen laadunvarmistus ja laskentakapasiteetin turvaaminen ...	30

4. Kansainväliset ja kotimaiset vertailukohteet TEM:in 1/1-mallille..... 31

4.1. Kanadan malli	31
4.1.1. Olettamukset	31
4.1.2. Kokonaisvaikutukset	32
4.1.3. Kustannukset	32
4.1.4. Muita seikkoja	32
4.2. Ranskan malli.....	33
4.2.1. Olettamukset	33
4.2.2. Kokonaisvaikutukset	33
4.2.3. Kustannukset	33
4.2.4. Muita seikkoja	34
4.3. Ison-Britannian malli.....	34
4.3.1. Olettamukset	35
4.3.2. Kokonaisvaikutukset	36
4.3.3. Kustannukset	36
4.3.4. Muita seikkoja	36
4.4. Saksan malli.....	36
4.4.1. Olettamukset	37
4.4.2. Kokonaisvaikutukset	37
4.4.3. Muita seikkoja	37
4.5. Euroopan komission malli	38
4.5.1. Olettamukset	38
4.5.2. Kokonaisvaikutukset	38
4.6. Muita malleja	38
4.7. OECD:n rooli sääntelyä koskevan analysoinnin ja arvioinnin kehittämisessä.....	38
4.8. Kalle Määtän luonnosteleva malli arviointineuvostolle	39

4.8.1. Olettamukset	39
4.8.2. Kokonaisvaikutukset	39
4.8.3. Kustannukset	39
4.8.4. Muita seikkoja	40
4.9. TEM:in 1/1-malli	40
4.9.1. Olettamukset	40
4.9.2. Kokonaisvaikutukset	40
4.9.3. Kustannukset	41
4.9.4. Muita seikkoja	41
4.10. Malleja koskevia vertailevia päätelmiä	42
4.10.1. Olettamukset	42
4.10.2. Kokonaisvaikutukset	42
4.10.3. Kustannukset	42
4.10.4. Muita seikkoja	43
5. Päätelmät	1
5.1. Tämän esityksen panos hankkeen tavoitteiden toteuttamiseen	1
5.2. Sääntelyvaikutusten arviointimetodien yleiset ongelmat: Lähtötietojen laadun puutteet, työläys, osittaisuus ja vaihteleva soveltamisaste	1
5.2.1. Lähtötiedot	1
5.2.2. Työläys	1
5.2.3. Osittaisuus	2
5.2.4. Soveltamisaste	2
5.3. TEM:in 1/1-mallin suhteutus siihen rinnastuviin ulkomaisiin malleihin	2
5.3.1. TEM:in mallin ja muiden mallien suhde standardikustannusmalliin	2
5.3.2. Sisällöllisten noudattamiskustannusten laskeminen	2
5.3.3. Harmikustannusten laskenta tai jättäminen laskematta	3
5.3.4. Sääntelyn hyötyjen laskenta tai laskematta jättäminen	3
5.3.5. Malleja koskevia muita kysymyksiä	3
5.4. 1/1-mallit ja niihin rinnastuvat mallit soveltamisyhteyksissään	4
5.5. 1/1-mallien ja niihin rinnastuvien mallien soveltamisesta kertyneiden käyttökelpoisten kokemusten vähäisyys	5
5.6. Näkökohtia 1/1-mallien soveltamista koskevasta ohjeistamisesta	5
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	6

LYHENNE- JA KÄSITELUETTELO

1/1-malli (*1/1 model*), tavallinen vaihtoehtoinen lyhenne nimikkeelle OIOO-malli, ks. OIOO

1/2, Mahdollinen etuliite OITO-mallin yhteydessä (*1/2 model*), ks. OITO

2/1, Mahdollinen etuliite OITO-mallin yhteydessä (*2/1 model*)

2/1-malli (*2/1 model*), tavallinen vaihtoehtoinen lyhenne OITO-mallille, ks. OITO

3/1, Mahdollinen etuliite 3/1-mallille (*3/1 model*)

3/1-malli (*3/1 model*), malli, jossa sääntelyn kohteille aiheuttamien lisäkustannusten kompensointikerroin on 3

Administrative burdens, ks. Hallinnolliset taakat

Analyysimetodi, Metodi, jota käyttäen ilmiö eritellään sen osiin ja laaditaan synteesi tulosten perusteella

Arviointimetodi, Metodi, jota käyttäen arvioinnin kohde määrättyihin arvoihin, joita sovelletaan arvioinnissa

Compliance costs, ks. Noudattamiskustannukset

Diskonttaus, Laskentamenettely, jolla korkokantaa käyttäen eri aikoina toteutuvat suuret tehdään keskenään vertailukelpoisiksi palauttamalla ne vertailuajankohtaan

EU, Euroopan Unioni

Hallinnolliset taakat (*Administrative burdens*), Kustannukset, jotka aiheutuvat siitä, että sääntelyn kohde joutuu sääntelyn johdosta informointivelvollisuutensa viranomaisille

Harmikustannukset (*Hassle costs*), Kustannukset siitä, että sääntelyn kohteet kokevat sääntelystä aiheutuvan erilaisia haittoja kuten epävarmuutta, uhkia, ennakoimattomia odotusajoja tai alituisista muutoksista johtuvaa vaivaa

Hassle costs, ks. Harmikustannukset

Itsesääntely, Sääntely, jota sen kohteet harjoittavat itse joko omasta aloitteesta tai siksi, että julkinen valta on delegoinut sääntelyn niille

Juoksevat noudattamiskustannukset, Sääntelyn voimaan tultua sen kohteille jatkuvasti aiheutuvat välittömät kustannukset sääntelyn noudattamisesta tai muusta sääntelyyn mukautumisesta. Ks. myös Noudattamiskustannukset

Jäämä, Tässä tarkastelussa se sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten lisäysten sellainen ylijäämä suhteessa kustannusten vähennyksiin sääntelyn purkamisen johdosta, jota ei ole ainakaan toistaiseksi kompensoitu kohteille sääntelyä purkamalla

Kaksi yhdestä -laskentamalli, ks. OITO

Kertaluonteiset noudattamiskustannukset, Sääntelyn voimaan tultua sen kohteille kertaluontoisesti aiheutuvat välittömät kustannukset sääntelyyn mukautumisesta. Ks. Noudattamiskustannukset

Kiinteät noudattamiskustannukset, ks. Kertaluontoiset noudattamis-kustannukset

Kolme yhdestä -laskentamalli, ks. 3/1-malli

Kustannusstandardi, Standardikustannuslaskennassa (ks. Standardi-kustannuslaskenta) huomioon otettu kustannusten vakiomäärä (ks. Standardikustannus) kohden kutakin yksikköä jotakin taloudellista tointa (talouden merkeissä toteutettavaa tointa), kuten esimerkiksi työntekijän työtuntia

Kustannus-hyötyanalyysi, Menettely, jolla suhteutetaan toisiinsa toimenpiteestä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset ja yhteiskunnalliset hyödyt. Sana ”yhteiskunnalliset” tarkoittaa sitä, että kustannukset ja hyödyt lasketaan riippumatta siitä, mikä taho joutuu ne suorittamaan tai saa ne hyödykseen.

Käyttäytymisvaikutukset, Sääntelyn ne vaikutukset, joista johtuu, että sääntelyn kohteet muuttavat käyttäytymistään päätoiminnassaan verrattuna siihen, ettei sääntelyä harjoitettaisi. Ks. myös Sisällölliset noudattamiskustannukset

Laskentametodi, Metodi, jota soveltaen muodostetaan laskennan lähtökohtien ja perusteiden kuten sovellettavien laskentakaavojen mukainen laskentatulos

Malli, Havainnollistus jonkin kohteen rakenteesta, prosesseista tai molemmista, kuten fyysinen malli, analyysimalli tai laskentamalli

Metodi, Järjestelmällinen, määrättyjen sääntöjen mukaan sovellettu menettelytapa tyypiltään määrätynlaisen tuloksen saavuttamiseksi, ks. myös Laskentametodi, Analyysimetodi, Arviointimetodi

Muuttuvat noudattamiskustannukset, Ne noudattamiskustannukset (ks. Noudattamiskustannukset), jotka aiheutuvat sääntelyn kohteille jatkuvasti sääntelyn ollessa voimassa. Vastakohta ks. Kertaluonteiset noudattamiskustannukset

Nettonykyarvomenetelmä (*Net Present Value Method*), Eräs laskentametodeista (ks. Laskentametodi), jota soveltaen eri aikoina muodostuvat kustannukset, hyödyt tai taloudelliset arvot voidaan tehdä keskenään vertailukelpoisiksi projisioimalla ne tiettyyn ajankohtaan diskonttaamalla, ks. Diskonttaus

Net Present Value Method (NPVM), Ks. Nettonykyarvomenetelmä

Noudattamiskustannukset (*Compliance costs*), Ne kustannukset, jotka sääntelyn kohteille aiheutuu siksi, että ne joutuvat mukautumaan sääntelyyn. Osat, ks. Välittömät sääntelyn noudattamiskustannukset, Välilliset sääntelyn noudattamiskustannukset

Noudattamiskustannusten ulkoistaminen, ks. Ulkoistaminen

NPVM, Ks. Nettonykyarvomenetelmä

OECD, *Organization of Economic Cooperation and Development*

OIOO, *One-in, one-out*, yksi yhdestä (-periaate) sääntelykustannusten laskennassa. Voi kohdistua sääntelykustannusten tai sääntelyinstrumenttien kappalemäärän jäädyttämiseen tai samalla molempiin tavoitteisiin

OIOO-malli, OIOO-periaatteen mukainen laskentamalli

OITO, *One-in, two-out*, kaksi yhdestä (-periaate) sääntelykustannusten laskennassa. Vrt. OIOO, mutta kustannusten (tai sääntelyinstrumenttien määrän) tulee vähentyä kaksi kertaa se määrä kuin toteutuu sääntelykustannusten (tai sääntelyinstrumenttien) lisäyksiä

One for one, one for one model (Kanada), Sama kuin *OIOO model*

One-in, one-out, ks. OIOO

One-in, two-out, ks. OITO

Ostaminen, ks. Ulkoistaminen

Referenssitaso, Tavoite sääntelykustannusten vähennysten ja lisäysten erotusten tai suhteiden tai sääntelyhyötyjen ja kustannusten vähennysten ja lisäysten erotusten tai suhteiden arvolle. Referenssitasona voi olla esimerkiksi se, että erotus on vähintään 0 tai suhde vähintään 1 (OIOO eli 1/2) tai suhde vähintään 2 (OITO eli 2/1 eli 1/2)

SCM, Standardikustannusmalli (sääntelykustannusten laskennassa)

SCM Network, ks. *Standard Cost Model Network*

Sisällölliset noudattamiskustannukset, Se osa sääntelyn kohteelle sääntelyn johdosta aiheutuvista noudattamiskustannuksista (ks. Noudattamiskustannukset), jotka aiheutuvat sääntelyn aiheuttamista käyttäytymisvaikutuksista (ks. Käyttäytymisvaikutukset)

Standard cost model, ks. SCM

Standard Cost Model Network (SCM), Kansainvälinen vapaaehtoinen verkosto erityisesti erimaiden määrättyjen viranomaisten kesken, tukijoiden joukossa mm. OECD. Verkosto on julkaissut lukuisissa maissa sovellettuja seikkaperäisiä ohjeita sääntelyaihepiirin standardikustannusmallin (ks. Standardikustannusmalli) soveltamista varten.

Standardikustannus, Standardikustannuslaskennassa (ks. Standardikustannuslaskenta) laskettu se kustannus, joka lasketaan sovelletun kustannusstandardin (ks. Kustannusstandardi) yksittäisen taloudellisen toimen kustannukseksi

Standardikustannuslaskenta, Laskennan ja laskentatoimen laji, jossa sovelletaan kustannusstandardeja (ks. Kustannusstandardi) määrätyn taloudellisten tointen joukon kustannusten laskemiseksi

Standardikustannusmalli (*standard cost model*), Sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten laskentamalli, joka sitä koskevien kansainvälisen *Standard Cost Model Networkin* ohjeiden mukaan kohdistuu vain osaan välillisistä sääntelyn noudattamiskustannuksista (ks. Välilliset sääntelyn noudattamiskustannukset), nimittäin hallinnollisiin taakkoihin (ks. Hallinnolliset taakat). Kuitenkin on esiintynyt pyrkimyksiä soveltaa mallia tai sen mukaellisia myös muihin kustannuseriin (ks. Sisällölliset noudattamiskustannukset, Harmikustannukset). Malli esiintyy taajaan osana myös muita elementtejä sisältävissä sääntelyvaikutusten analyysi- ja arviointimalleissa. Mallin nimen mukaisesti sitä sovellettaessa ensin määritellään yksittäisille

taloudellisille toimille (esim. yksittäisen työtunnin tekemiselle palkkaehdoin) kustannusstandardi (ks. Kustannusstandardi). Sitten kustannusstandardin mukaisella rahasummalla kerrotaan sääntelyn johdosta tehtyjen taloudellisten tointen (kuten työtuntien) määrä. Kustannusstandardiin voidaan laskea mukaan myös epäsuoria kustannuseriä, kuten työtunnin kustannusstandardiin paitsi palkkakustannusta ja henkilösivukustannusta, myös yleiskustannus. Organisaation kutakin henkilöstö- ja palkkahierarkian tasoa varten voidaan määritellä oma kustannusstandardinsa ja laskea kustannukset erikseen kutakin noista tasoista varten ja lopuksi laskea tulokset yhteen. Soveltuvien muutoksien voidaan standardikustannusmallia käyttäen laskea myös esimerkiksi kone- ja laiteaika, huonetilakustannuksia ja muita kustannuseriä, kuten yrityksissä on vuosikymmenet vakiintuneesti menetelty.

Standard cost model, ks. Standardikustannusmalli

Substantive compliance costs, Ks. Sisällölliset noudattamiskustannukset

Sääntelyn noudattamiskustannukset, ks. Noudattamiskustannukset

Sääntelymaksut, Maksut, joita sääntelyä harjoittavat tahot mahdollisesti perivät sääntelyn kohteilta esimerkiksi toimilupamaksuina tai tarkastusmaksuina

Tasoitusajanjakso, Ajanjakso, jonka kuluessa sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuneiden kustannusten lisäysten enemmisy verrattuna kustannusten vähennyksiin (ks. Jäämä) tulee kompensoida

TEAS, Valtioneuvoston yhteinen tutkimus- ja selvitystoiminta

TEAS-hanke, TEAS:in alaan kuuluva hanke

Teettäminen, ks. Ulkoistaminen

TEM Työvoima- ja elinkeinoministeriö

Ulkoistaminen, Sääntelyn kohteena olevan tahon toiminta siten, että se ostaa määrättyjä palveluja sääntelyä noudattaakseen muilta tahoilta. Tällainen ulkoistaminen on vaihtoehto sääntelystä aiheutuvien kustannusten muodostumiselle sääntelyn kohteena olevan tahon oman organisaation sisällä.

VN TEAS (virallinen lyhenne), ks. TEAS

Välilliset sääntelyn kustannukset (*Indirect regulatory costs*), Sääntelystä aiheutuvat muut kuin välittömät kustannukset (ks. Välittömät sääntelyn kustannukset). Esimerkkejä tällaisista kustannuksista ovat kilpailun edellytysten muutoksista aiheutuneet kustannukset sekä toimialojen suhteellisten menestymisedellytysten muutokset.

Välilliset sääntelyn noudattamiskustannukset (*Indirect compliance costs*), Kaikki muut sääntelystä aiheutuvat noudattamiskustannukset kuin välittömät noudattamiskustannukset (ks. Välittömät noudattamiskustannukset)

Välittömät sääntelyn noudattamiskustannukset (*Direct compliance costs*), Sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuvat välittömät kustannukset, osat (ks. tässä hakemistossa): Sääntelymaksut, Hallinnolliset taakat, Sisällölliset noudattamiskustannukset ja Harmikustannukset

Välittömät sääntelyn kustannukset (*Direct regulatory costs*), Sääntelystä mille tahansa tahoille aiheutuvat välittömät kustannukset, kuten sääntelyn kohteille (ks. Noudattamiskustannukset), sääntelyn harjoittajille ja muille tahoille

Yksi yhdestä -laskentamalli, ks. OIOO-malli

1. TAUSTA

1.1. Esityksen tarkoitus ja tavoitteet

Tämän esityksen aiheena on työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) laaditun yksi yhdestä - kustannuslaskentamallin (lyhyesti 1/1-mallin) kansainvälinen ja kansallinen tausta. Tuon taustan tarkastelu kuuluu osana toimeksiantoon siinä hankkeessa, jonka tuloksista tämä esitys muodostaa tietyn, rajatun osan.

Tämän esityksen alkuun sijoittuu kiteytys, joka on tarkoitettu tueksi lukijoille heidän perehtyessään esitykseen (ks. Tiivistelmä). Lyhenteet ja käsitteet on myös selvitetty (ks. Lyhenne- ja käsiteluettelo).

”Malli” ymmärretään esityksessä havainnollistukseksi, joka koskee jotakin tiettyä rakennetta tai prosessia. Tämän esityksen kohteena on rakenne, joka koostuu 1/1-mallin mukaisen menettelytavan eli tietyn sääntelykustannusten analyysi- ja arviointimetodin sisällöstä. Esityksen kohteena oleva prosessi koostuu niistä vaiheista, joissa on 1/1-mallin mukaista analyysi- ja arviointimetodia on tarkoituksena soveltaa.

Tämän esityksen osatavoitteet ovat seuraavat:

I. Hankkeen tavoitteiden toteuttaminen. Esityksen päätavoitteena on perehtyä 1/1-mallin taustaan siten kuin mallin validointia (kelpoistamista) koskeva TEAS-hanke vaatii ottaen lisäksi huomioon hankkeen tilaajan täydentävät tulkinnat selvitystarpeista. Tämän esityksen laadinta palvelee hankesuunnitelman mukaisista tavoitteista nimenomaan sitä, jonka mukaan tulee muodostaa ”(r)iittävä taustatieto yksi yhdestä -periaatteen ja siihen liittyvien laskentamallien soveltamisesta”. Tavoitteen toteutustapana on perehtyminen Suomen kannalta kiinnostavien verrokkimaiden kokemuksiin (KPMG ym. 2017, 1).

II. Mallin suhteutus sen laajempaan taustaan. Osatavoitteena on myös suhteuttaa TEM:in 1/1-malli sääntelyn vaikutusten arviointimetodien laajempaan kenttään keskittyen standardikustannusmalliin (*standard cost model*, SCM), joka on rakennettu sisään TEM:in malliin sen osaksi.

III. Mallin suhteutus sen välittömään taustaan. Osatavoitteena on samoin suhteuttaa TEM:in 1/1-malli sen kehittäjien osoittamaan kansainväliseen ja kansalliseen taustaan oleellisesti tarkemmin kuin mallia kehitettäessä on voitu tehdä.

IV. Soveltamisyhteyksien tarkastelu. Osatavoitteisiin lukeutuu myös toteuttaa osatavoitteen III. mukainen suhteutus ottaen huomioon kunkin tutkitun metodin soveltamisyhteydet eri maissa, EU:ssa ja OECD:n piirissä.

V. Kokemusten välittäminen Suomeen. Osatavoitteisiin kuuluu, edelleen, ulkomaisten kokemusten ottaminen huomioon ajatellen TEM:issä laaditun 1/1-mallin soveltamista Suomessa. Tämä vaatii myös ulkomaisten mallien kriittistä arviointia.

1.2. Esityksen rakenne, aineisto ja tarkastelutapa

Esitys koostuu seuraavista osioista:

I. Suhteutus laajempaan metodiseen kenttään. - Luvussa 2. tarkastelun kohteena on sääntelyn vaikutusten analyysi- ja arviointimetodien kenttä 1/1-mallin taustana.

II. Viitekehys. Luvun 3. aiheena on tarkastelun viitekehys. Oleellisilta osin se juontuu TEM:in 1/1-mallin valmisteludokumenteista (TEM 2017).

III. Mallin välittömät vertailukohteet. Luku 4. koskee tutkitun 1/1-mallin kansainvälisiä ja kotimaisia vertailukohteita. Ensinnäkin on otettu huomioon samat vertailukohteet kuin mallia kehitettäessä. Toiseksi esitetään huomioita valikoiduista muista malleista, jotka on tarpeen tuoda tarkasteluun.

IV. Päätelmät. Luku 5. sisältää tarkastelun tulosten perusteella muotoillut päätelmät. Tiivistelmä tuloksista sijoittuu sen sijaan aivan raportin alkuun.

Aineisto koostuu pääasiassa dokumenteista. Dokumentit on valittu niiden eri tavoin esiin tulleen relevanssin perusteella tämän esityksen laatimiselle. Erikseen ei ole mainittu, mikäli dokumenttien lisäksi on käytetty hyväksi keskusteluissa, haastatteluissa tai ulkomaille lähetettyjä tiedusteluja.

Osan dokumenteista ovat toimittaneet käsillä olevan hankkeen ohjausryhmän jäsenet tai hankkeessa haastatellut henkilöt. Tuollaisten dokumenttien sijoittamisen käytettyyn aineistoon ovat hankkeen jäsenet arvioineet itsenäisesti. Hankkeen jäsenet ovat myös oman arviointinsa perusteella hankkineet käytännön hallinnon dokumentteja ja tieteellisiä tutkimusdokumentteja.

Dokumenttien ja muun aineiston lajeiksi muodostuivat seuraavat:

I. Virkamiehiltä saadut ulkomaiset ja kotimaiset hallinnolliset dokumentit.

II. Hanketiimin verkosta tai muuten hankkimat hallinnolliset dokumentit.

III. Eri lähteistä kuten kirjastojen tilaamista tieteellisiä lehtiä sisältävistä tietokannoista tai toimitetuista tai muista yksittäisistä teoksista (monografioista) saatavissa olleet tieteelliset tutkimustulokset.

Menettelytavoiltaan esityksen laadinta perustuu dokumenttianalyysiin ja siihen perustuvan tekstintulkinnan hyville käytännölle (ks. esim. van Thiel 2014). Koska kysymyksessä on käytäntöä palveleva selvitys eikä akateeminen tutkimus tai kokonaisvaltaisuuteen tähtäävä selvitys aihepiirin dokumentaatiosta kuten niin sanottu systemaattinen katsaus (*systematic review*; ks. esim. Boland ym. 2014), esitettyjen viitteiden määrä on minimoitu.

2. SÄÄNTELYVAIKUTUSTEN ANALYYSI- JA ARVIOINTIMETODIEN KENTTÄ

2.1. Sääntely: kokonaisuhteydet, lajit, vaikutukset, hyödyt ja kustannukset

Niin julkisella sektorilla, kaupallisella sektorilla kuin vapaaehtoissektorilla voidaan tähdätä tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin useilla keskenään osin vaihtoehtoisilla, osin toisiaan täydentävillä tavoilla. Tuollaiset tavat saattavat myös kytkeytyä toisiinsa erilaisiksi yhdistelmiksi. Tuollaisiin tapoihin kuuluvat etenkin seuraavat:

I. Tuotanto- tai palvelutoiminta. Vaikutuksiin voidaan tähdätä myös tuotanto- tai palvelutoiminnalla.

II. Investoinnit. Vaikutuksiin voidaan pyrkiä tuotanto- ja palvelutoimintaa pohjustavalla investointitoiminnalla, jolla suoraan tai välillisesti luodaan tuotanto- ja palvelutoiminnan kapasiteettia.

III. Rahoitus. Tapoihin vaikutusten saamiseksi aikaan kuuluu myös rahoitus oman tai vieraan pääoman ehdoin investointina yritykseen, sijoituksena julkisyhteisön arvopapereihin, julkisyhteisön suorittamana avustuksena, säätiön tai yhdistyksen suorittamana apurahana tai avustuksena tai yksityisen tahon suorittamina lahjoitusvaroina. Rahoituskeinoin lukeutuvat myös julkisyhteisöjen verotuet kokonaan verottamatta jättämisenä tai tavallista alemmina tai korkeampina verokantoina.

IV. Sääntely. Sääntely (engl. *regulation*) muodostaa yhden ja vain yhden noista tavoista. Sääntely sisältää muun muassa toimivaltaisen tahon asettamia kieltoja, tuollaisen tahon määrittämää luvanvaraisuutta tai säännellyn toiminnan pakollistamista. Keskeisiin sääntelyn tapoihin kuuluu lainsäädäntö ja lainsäädäntöä alemmanasteinen norminanto. Myös viranomaisen antamalla virkakäskyllä ja jopa viranomaisen harjoittamalla tosiasiallisella toiminnalla viranomaisen harkintavallan rajoissa sääntely toimeenpantaessa voi olla sääntelyn luonnetta. Sääntely voi kuitenkin perustua myös esimerkiksi sopimuksiin, joilla sääntelyn kohteet ovat hyväksyneet sen, että ne joutuvat sääntelyn alaisiksi.

V. Viestintä. Vaikutuksiin saatetaan myös tähdätä harjoittamalla suostuttelevaa markkinointi- ja PR-viestintää, sosiaalista viestintää tai poliittista ja hallinnollista viestintää tai muuta tiedonlevitystoimintaa.

Sääntelyä esiintyy useita vaihtoehtoisia tai toisiaan täydentäviä lajeja. Niistä voidaan mainita:

I. Itsesääntely. Kysymykseen voi tulla yksittäisten asianomaisten toimijoiden omaehtoinen itsesääntely joko sellaisenaan, ulkoisen sääntelyn jättämissä rajoissa tai julkista sääntelyä ennakoiden sen torjumiseksi. Toimialan huomattava itsesääntely saattaa myös perustua nimenomaiselle delegointiratkaisulle, joka on tehty julkisessa päätöksenteossa.

II. Kohteiden keskenään sopima sääntely. Sääntelyn kohteiden keskenään sopimat määrätty menettelytavat voivat muodostua sääntelyn perusteiksi, kuten sitoutuminen laatustan-

dardeihin, teknisiin standardeihin, hyvän hallinnon standardeihin, ympäristöstandardeihin tai yhteiskuntavastuun standardeihin.

III. Ulkoisen tahon harjoittama sääntely. Erittäin tavallista on sääntelyn kohteisiin nähden ulkoisen tahon harjoittama normianto ja sille perustuvat toimenpiteet ennen säännellyn toiminnan aloittamista, toiminnan aikana tai toiminnan kunkin jakson jälkeen. Tällainen sääntely voi perustua esimerkiksi maan ratifioimaan kansainväliseen sopimukseen, EU:n jäsenvaltioissa EU-lainsäädäntöön ja tällöin yleensä direktiiviin ja sen saattamiseen voimaan jäsenvaltion omassa lainsäädännössä tai valtion itsenäisesti voimaansaattamaan lainsäädäntöön.

Sääntelyn peruslottuvuuksina voidaan erottaa seuraavat (Kuvio 1., Sääntelyn perimmäiset vaikutukset, hyödyt ja kustannukset):

I. Sääntelyn tarkoitetut perimmäiset vaikutukset. Ne perimmäiset vaikutukset, joihin sääntelyllä tähdätään. Taustaksi noille vaikutuksille voivat muodostua käytännössä mitkä tahansa laajakantoiset arvot.

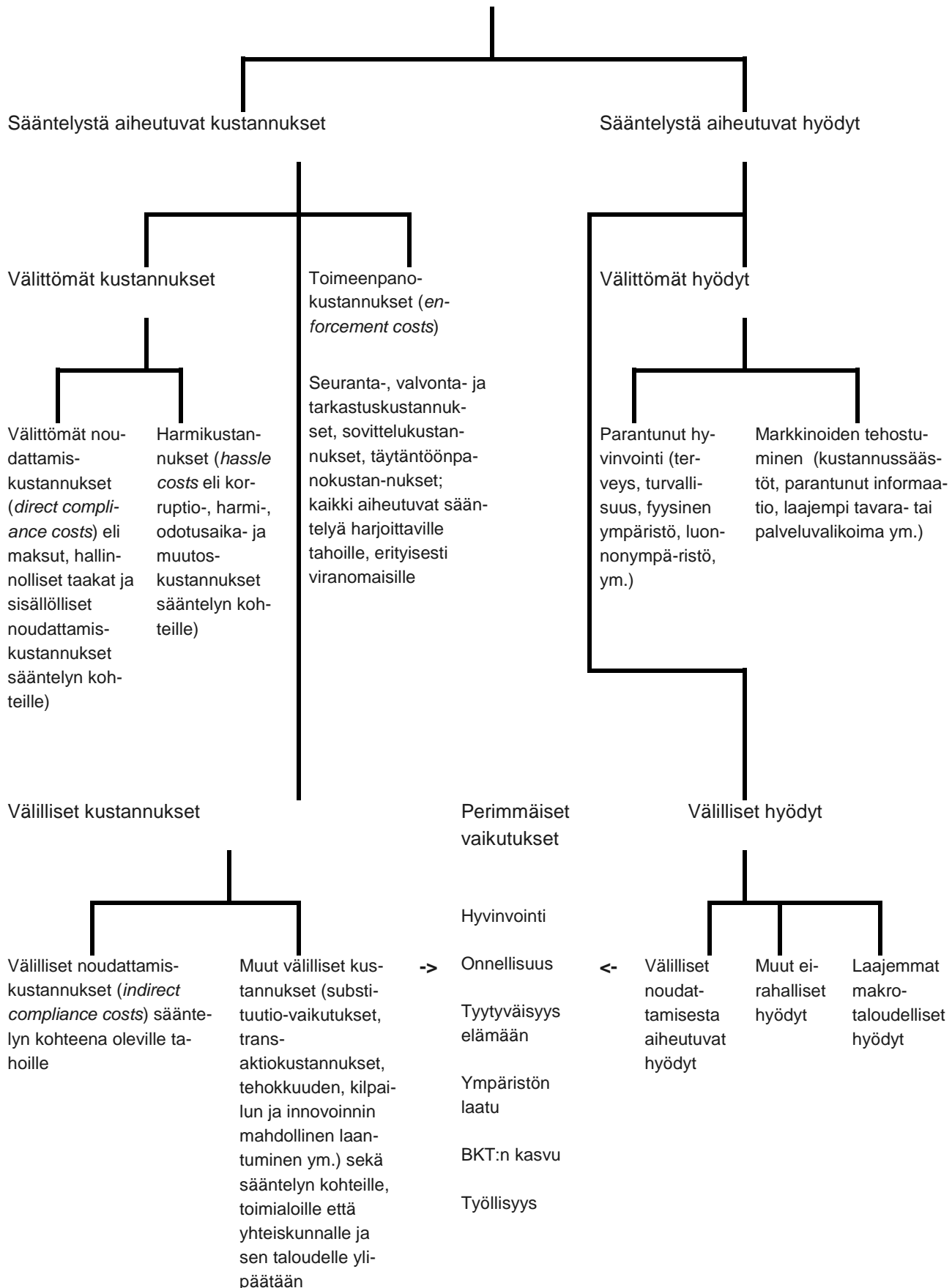
II. Sääntelystä aiheutuvat hyödyt. Sääntelystä aiheutuviin hyötyihin keskitytään erityisesti taloustieteelle (*economics*) perustuvissa tarkasteluissa ja toimintamalleissa.

III. Sääntelystä aiheutuvat kustannukset. Sääntelystä aiheutuviin kustannuksiin keskitytään eri taloustieteille (*economics*, liiketaloustieteistä laskentatoimi, *accounting*) perustuvissa tarkasteluissa ja toimintamalleissa.

Sääntelyn taustalle sijoittuvat ne perimmäiset vaikutukset, joihin sääntelyllä tähdätään (Kuvio 1). Täydellisyyden vuoksi tällaisia vaikutuksia tulisi itse asiassa tarkastella ottamalla huomioon myös sääntelyn tarkoitettujen vaikutusten saavuttamisesta aiheutuvat määrätyt kielteiset vaikutukset, sääntelyn tarkoittamattomat, kenties myönteiset vaikutukset sekä sääntelyyn liittyvät riskit ja epävarmuus. Niin on Suomessa tehtykin voimassa olevissa säädosehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa (OM 2006). Usein sääntelyä koskevat tarkastelut kuitenkin rajataan koskemaan vain sääntelystä aiheutuvia taloudellisia hyötyjä ja kustannuksia, hyötyjen ja kustannusten suhteita tai hyötyjen kustannusten erotusta. Tällöin periaatteelliseksi taustaksi muodostuu taloustieteellinen kustannus-hyötytarkastelu (Kuvio 1).

Käytännössä oletetaan usein julkilausutusti tai tosiasiallisesti, että sääntelyn hyödyt ovat tiedossa ikään kuin vakioina, ja tarkastellaan yksinomaan sääntelystä aiheutuvia kustannuksia (Kuvio 1). Taustana voi olla esimerkiksi se, että maan hallitus on tehnyt päätöksen, jonka vaikutusten arviointi rajataan koskemaan vain kustannusten minimointia.

Säätelyn hyödyt ja kustannukset



Kuvio 1. Sääntelyn vaikutukset, hyödyt ja kustannukset.

Selitys: Kääntänyt ja mukauttanut julkaisun Renda ym. 2013 perusteella Pertti Ahonen.

Sääntelystä aiheutuvista kustannuksista jätetään usein tarkastelematta kaikki välilliset kustannukset ja mahdollisesti myös sääntelyä harjoittaville tahoille aiheutuvat toimeenpanokustannukset, jotka aiheutuvat julkisille viranomaisille, delegoidun sääntelyvallan harjoittajille tai itsesääntelyn harjoittajille. Välillisistä kustannuksista *hassle costs*, ”harmikustannukset”, jätetään usein tarkastelun ulkopuolelle sääntelyvaikutusten analyysseissa ja arvioinneissa. Tosin osa harmikustannuksista voi tulla tarkasteluun esimerkiksi silloin, kun sääntelyä kehitettäessä otetaan huomioon vallinneet kannustimet siihen, että on syntynyt ei-toivottuja lieveilmiöitä. Esimerkkejä muodostavat näissä yhteyksissä Suomessa korostetut näkökohdat ”harmaan talouden” torjumiseksi.

2.2. Pääkohteena välittömät noudattamiskustannukset

Sääntelyvaikutusten arvioinnin tavallisin kansainvälinen polttopiste sijoittuu sääntelystä sen kohteille julkisen lainsäädännön johdosta aiheutuvien välittömien noudattamiskustannusten (*direct compliance costs*) laskentaan ja laskennalle perustuvaan arviointiin (Kuvio 1). Välittömät noudattamiskustannukset jakaantuvat seuraaviin pääosiin:

I. Hallinnolliset taakat. Sääntelyn kohteille aiheutuva hallinnolliseksi taakoiksi (*administrative burdens*) kansainvälisessä kirjallisuudessa kutsuttu osa välittömistä noudattamiskustannuksista, joka aiheutuu noiden kohteiden velvollisuuksista antaa informaatiota viranomaisille. Kustannuserä voidaan jakaa kertaluonteiseen ja juoksevan osaan.

II. Sisällölliset noudattamiskustannukset (*substantive compliance costs*). Nämä kustannukset aiheutuvat sääntelyn varsinaisen tarkoituksen toteutumisesta, kun sääntelyn kohteiden tulee muuttaa käyttäytymistään. Tämä aiheutuu siitä, että toimintoja kielletään tai ryhdytään sääntelemään tiukemmin kuten saatetaan luvan tai ilmoituksen varaisiksi. Myös tämä kustannuserä voidaan jakaa kertaluonteiseen ja juoksevan osaan.

III. Ulkoistamisen kustannukset. Sääntelyn kohteille aiheutuvat tietyt kustannukset, jotka olisivat saattaneet koostua hallinnollisista taakoista tai sisällöllisistä noudattamiskustannuksista. Kohteiden omien päätösten nojalla tuollaiset kustannukset kuitenkin koostuvat ulkoistusten joko kertaluonteisista tai juoksevista kustannuksista.

Sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuvien välittömien noudattamiskustannusten laskennasta esiintyy käytännössä erilaisia muunnelmia. Joitakin niistä sovellettaessa kohteina otetaan huomioon niin yritykset kuin lisäksi esimerkiksi kansalaiset sekä liittovaltion tai yhtenäisvaltion keskustasoa alemmat itsehallinnolliset hallinnon tasot. Joissakin sovelluksissa laskenta sen sijaan kohdistuu yksinomaan yrityksiin. Eroja eri sovellusten välillä esiintyy myös sikäli, pyritäänkö ensi sijassa laskemaan vain joitakin kustannuksista, kuten vain hallinnollisten taakkojen juoksevaa osaa tai kaikkia hallinnollisia taakkoja, vai kattaako laskenta useampia kustannusten luokkia.

2.3. Sääntelyn kohteille aiheutuvien kustannusten analysointi- ja arviointimetodien kenttä

Niin TEM:issä laadittu 1/1-metodi kuin muut sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten analyysi- ja arviointimetodit asemoituvat kenttään, jonka kaikki tuollaisten kustannusten analyysin ja arvioinnin metodit muodostavat yhdessä (Taulukko 1.).

Taulukossa 1. esitetty sääntelykustannusten analyysi- ja arviointimethodoja koskeva tarkastelu on tarkoitettu kattavaksi. Tarkastelun kohde tässä esityksessä sen sijaan koostuu TEM:issä laaditun 1/1-periaatteen mukaisen mallin ja vastaavan analyysi- ja arviointimetodin taustalle välittömästi sijoittuvista malleista siten kuin TEM:in mallin kehittäjät ovat tuon taustan määrittelleet. Yhtymäkohta Taulukossa 1. esitetyn ja tämän esityksen kesken sijoittuu taulukon kohtaan 10, jossa viitataan 1/1-malleihin.

Yleiset päätelmät tarkastellusta kokonaiskentästä ovat seuraavat, myös ajatellen TEM:issä laadittua 1/1-mallia ja sen mukaisen metodin soveltamista:

I. Tarkastelun kohteena sääntelyn kohteille aiheutuvat välittömät noudattamiskustannukset. Sääntelystä aiheutuvien kustannusten analysoinnin ja arvioinnin metodit ovat tyypillisesti keskittyneet vain niihin kustannuksiin, jotka aiheutuvat sääntelyn kohteille mutta ei sen harjoittajille, ja sitä paitsi vain välittömiin eikä välillisiin kohteille aiheutuviin noudattamiskustannuksiin (engl. *compliance costs*) ja etenkin välittömiin hallinnollisiin taakkoihin.

Taulukko 1. Sääntelykustannusten analyysi- ja arviointimetodeja.

Lähestymistapa	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohtat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja
1. Noudattamiskustannusten (<i>compliance costs</i>) arviointi kohteena sääntelymaksut	Lasketaan tai täsmällisen tiedon puuttuessa karkeasti arvioidaan ne maksut, joita eri asianomaisten tulee suorittaa sääntelyn johdosta.	Noudattamiskustannukset lasketaan seuraavasti: sääntelymaksut = sääntelyn kohteiden lukumäärä x maksujen suorittamisen useus x sääntelymaksun yksikköhinta. Eräänä mahdollisena ongelmana on maksujen käyttö saajan tulolähteenä eikä sääntelyvälineenä.	Metodin soveltaminen vaatii hallinnollisia tietojärjestelmiä, niiden käytökykyä ja pääsyä järjestelmien sisältämiin tietoihin. Soveltaminen ei vaadi virkamiehiltä huomattavia metodisia valmiuksia.	Teknisesti yksinkertaisena metodi on ymmärrettävissä ilman esimerkkejä.	Ongelmiin saattaa kuulua se, ettei kiinnitetä huomiota hyötyihin, jotka sääntelyllä on tarkoitus saada aikaan, eikä hyötyihin, joita tosiasiallisesti saadaan aikaan.
2. Standardikustannusmalli (<i>Standard Cost Model, SCM</i>)	Yksinkertaiseen ja yhdenmukaiseen valitujen sääntelykohteiden aiheutuvien kustannusten laskentaan.	Edetään kustakin sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuneesta toimenpiteestä tuosta toimenpiteestä aiheutuviin kustannuksiin.	Laskentakaava: kustannukset = sisäiset kustannukset (tuntihinta x tuntimäärä x yleiskustannuskerroin) + mahdolliset ulkoistamisen kustannukset + sääntelyyn mukautumisesta aiheutuvat investoinnit hankintahintaan	Teknisesti yksinkertainen mutta kattaa vain rajoitetun osan sääntelystä aiheutuviin kustannuksista. Soveltaminen on data-intensiivisenä työlästä. SCM on huomattavan epätarkka. Rakentuu osana hyvin moniin yksittäisiin metodeihin.	Sovellettu erityisesti SCM Networkin jäsenmaissa ml. Suomessa. SCM:sta on syntynyt myös muunneltuihin laskentakaavoihin perustuvia tai laadullisilla menetelmillä täydennettyjä muunnelmia.

3. Alankomaa-lainen noudattamiskustannusten (<i>comp-lance costs</i>) laskenta-työkalu	Oikeellisempaan noudattamiskustannusten laskentaan kuin SCM:ia sovellettaessa	Tähdätään oikeellisuuteen noudattamiskustannusten laskennassa	Samanaikaisesti kvantitatiivisena, kvalitatiivisena ja dataintensiivisenä työläs. Soveltaminen vaatii eri toimialojen erityispiirteiden ottamista huomioon.	Tiedossa olevat sovellukset rajoittuvat Alankomaihin.	Metodi vaatii monien kustannuserien ainakin arviointia. Sääntelyn kohteiden subjektiivisten käsitysten ottaminen huomioon kuuluu metodin erityisiin piirteisiin.
Lähestymistapa	1) Mihin metodologia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohtat	3) Soveltamisen vaatimatasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja
4. Alankomaa-lainen CAR-metodi (<i>Cost Driven Approach to Regulatory Burdens</i>)	Tarkoitettu sovellettavaksi sääntelyn aiheuttamien kustannustaakojen selvittämiseksi laskentatoimen tietojen perusteella yritysten tuloyksikkötasolle saakka edeten.	Sovelletaan toimialakohtaisesti referenssinä kohdeyrityksille aiheutuville kustannustaakoille tilanne toimialan muissa yrityksissä. Taakat pyritään selvittämään yksittäisiin säännöksiin saakka edeten.	Soveltaminen vaatii kohdeyrityksiltä tinkimätöntä lainkuuliaisuutta, ammattitaitoista laskentatointa sekä kulttuurista kompetenssia kommunikoida viranomaisten ja muiden yritysten kanssa. Soveltaminen om työlästä.	Metodista on julkaistu käsikirja. Sovellettu ensin kemianteollisuutta, kampaamoita, mielenterveyshuoltoa ja leipomoita koskeviin tapauksiin. Metodi on sukua SCM:lle mutta tähtää SCM:ää suurempaan tarkkuuteen ja laaja-alaisuuteen.	Sarakkeen 3 vaatimukset ovat kriittisiä monille yrityksille etenkin pk-yritystojen minnassa ml. monikulttuurisissa markkinaympäristöissä.
5. Alankomaa-lainen CAR-metodi (<i>Cost Driven Approach to Regulatory Burdens</i>)	Sovelletaan yrityksissä tuloyksikkötasolle edeten sääntelyn aiheuttamien kustannustaakojen selvittämiseksi laskentatoimen tietojen perusteella.	Metodia sovelletaan toimialakohtaisesti käyttäen referenssinä kohdeyrityksille aiheutuville kustannustaakoille tilannetta toimialan muissa yrityksissä. Taakat pyritään selvittämään sääntelyllä yksittäisiin säännöksiin saakka edeten.	Soveltaminen vaatii lainkuuliaisuutta, ammattitaitoista laskentatointa sekä kulttuurista kompetenssia kommunikoida viranomaisten ja muiden yritysten kanssa. Metodien soveltaminen on työlästä.	Metodista on julkaistu käsikirja. Metodia sovellettiin ensin kemianteollisuutta, kampaamoita, mielenterveyshuoltoa ja leipomoita koskeviin tapauksiin. Metodi on sukua SCM:lle mutta tähtää suurempaan tarkkuuteen ja laaja-alaisuuteen.	Sarakkeen 3 vaatimukset ovat kriittisiä monille yrityksille etenkin pk-yritystojen minnassa ml. monikulttuurisissa markkinaympäristöissä.
6. Alankomaa-lainen sektori-tarkastelun meto-	Metodi on prosessikeskeinen. Tähdätään sen selvittämiseen,	Vaaditaan toimialan tuntemusta, jotta voidaan ottaa tarkasteluun yksi tai use-	Soveltaminen ei vaadi erityisen runsaita voimavaroja, jos prosessit tun-	Eräs sovellus on ollut kontin (<i>container</i>) kulun seuranta sen lähtö-	Metodi toimii parhaiten toimialoilla, joiden it-sesäntely on kehitty-

di (<i>sector scans</i>)	miten tietty prosessi toteutuu ja miten sääntelystä aiheutuvat taakat vaikeuttavat tuota prosessia.	ampia toimialan oleellisista prosesseista. Tarvitaan myös riittävät tekniset tutkimustaidot.	netaan ja jos ne on dokumentoitu vakiintuneilla tavoilla.	paikasta kuten tehtaalta eri kuljetusvaiheiden jälkeen joko vientisatamaan tai aina saajalle asti.	nyttä ja yhteistyö sääntelyn kehittämiseksi viranomaisten kanssa vakiintunutta.
Lähestymistapa	1) Mihin metodologia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelma-kohtat	3) Soveltamisen vaatimukset, kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja
7. Saksan sääntely-kustannusmalli (<i>Regulatory Cost Model, RCM</i>)	Kohteena liittovaltion (<i>Bund</i>), ei osavaltioiden (<i>Länder</i>) harjoittama sääntely. Metodien kattavuus on jokseenkin sama kuin SCM:n mutta suppeampi kuin kohdassa 3. mainitun alankomaalaisen metodin.	Laskentakaava: kustannukset = säänneltyjen tapausten määrä x kustannukset tapausta kohden.	Dataintensiivinen. Soveltamista helpottaa tietokanta standardoituine tietotyypeineen. Käytännössä erittelytarkkuudesta johtuen, jotta laskenta olisi paremmin mahdollista.	Metodista on julkaistu käsikirja.	Metodi on arvioitu epä-tarkaksi (Renda ym. 2013, 83). Tämä johtuu pitkälle viedystä standardoinnista, jota on harjoitettu, jotta metodi olisi helppo-käyttöinen.
8. Ranskalainen yrityksille aiheutuneiden viivekustannusten mittaustapa	Metodi on lisäelementti SCM:ään osan harmikustannuksista (<i>hassle costs</i>) laskemiseksi.	Metodi on SCM:ää kapea-alaisempi mutta toisin kuin SCM tarkka. Tiedonkeruu vaativaa mutta metodin käyttö ei vaikeaa.	Metodin soveltaminen kysyy vaivaa.	Ei esitettävää.	Ei esitettävää.
9. Australialainen sääntelytaakka-mittari (<i>Regulatory Burden Measure, RBM</i>)	RBM:n verkkosovellusta käyttäen yritys, järjestö tai kansalainen voi laatia laskelmia sääntelytaakasta noudattamiskustannuksina (<i>compliance costs</i>) sekä <i>ex post</i> että <i>ex ante</i> .	RBM:n käyttäjät joutuvat esittämään näytöt esittämilleen käsityksille noudattamiskustannuksista. Ne voivat myös esittää arvioita siitä, millä todennäköisyydellä kustannukset toteutuvat.	Metodin käyttö vaatii soveltajilta kapasiteettia, joskin Australian valtio antaa asiassa apuaan. Metodista voidaan käyttää SCM:n sukulaismetodina.	Yleiskäyttöiseksi tarkoitettu metodi, taustana aikaisempi Business Cost Calculator (Renda ym. 2013, 86). Tietoja ei ole käytettävissä käytökokemuksista.	Pk-yritystoiminnan sääntelytaakka on eräs keskeisiä kohteita RBM:n soveltamiselle.

Lähestymistapa	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja
10. One-in, one-out (O-I, O-O, 1/1)	Nimellisesti tavoitteena jäädättää sääntelyjen kappalemäärä; käytännössä pyritään lähinnä jäädättämään sääntelystä kohteille aiheutuvat noudattamis-kustannukset, useimmiten osa niistä.	Kysymys on pragmaattisesta peukalosäännöstä, joka kaipaa konkretisointia. Kustannusten laskenta on hyvinkin vaikeaa. Metodin nimike on pelkästään iskulause. Muunelmia esim. one-in, two-out (O-I, T-O, ½ tai 2/1).	1/1-periaate ei aseta teoreettisia eikä käsitteellisiä vaatimuksia. Soveltaminen saattaa silti vaatia runsaasti kustannuslaskennan kapasiteettia jottei se jää läpinäkymättömäksi summaariseksi menettelystä.	Suomessa TEM:in malli, jossa yhdistyvät 1/1-periaate ja standard-dikustannusmallin soveltaminen.	Kaavamaisuudestaan huolimatta selväpiirteisenä O-I, O-O voi muodostua houkuttelevaksi. Globaalisti levitessään saattaa legitimoitua entisestään, kuten on tapahtunut muillekin sääntelykustannusten arviointitavoille (De Francesco 2013).
11. Muita lähestymistapoja	Muut kuin mainitut metodit sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten mittaamiseksi <i>ex ante</i> tai <i>ex post</i> .	Vaihtelevat siinä määrin metodeittain, ettei päätelmiä voida esittää.	Vaihtelevat siinä määrin metodeittain, ettei päätelmiä voida esittää.	Erityisesti liiketaloustieteellisen tutkimuksen piirissä ks. esim. Kitching ym. 2013; Chittenden & Ambler 2015.	Erityispiirteenä kiinnittää huomiota tasasuhteisesti sääntelystä yrityksille aiheutuviin niin hyötyihin kuin kustannuksiin.

Selitykset: Lähde Ahonen 2017. Viitatussa lähteessä on esitetty tarkasteltuja metodeita sekä niiden käytännön sovelluksia koskevia lähteitä. Ahosen tarkastelu perustuu osin tarkasteluun julkaisussa Renda ym. 2013.

II. Tarkastelun kohteena ovat olleet erityisesti muut välittömät noudattamiskustannukset pikemmin kuin harmikustannukset. Kustannusten analysoinnissa ja arvioinnissa on useimmiten paneuduttu vain osaan sääntelyn kohteille aiheutuvista välittömistä noudattamiskustannuksista. Erityisesti on laskettu hallinnollisiksi taakoiksi (*administrative burdens*) kutsuttuja kustannuksia ja niistä erityisesti muuttuvia kustannuksia. Lisäksi on verrattain usein laskettu myös sisällöllisiksi noudattamiskustannuksiksi (*substantive compliance costs*) kutsuttuja kustannuksia (ks. Kuvio 1.). Tosin merkkejä esiintyy myös kiinnostuksesta sääntelystä kohteille aiheutuvien harmikustannusten (*hassle costs*) laskentaa kohtaan, joskaan ei esimerkkejä vakiintuneista käytännön sovelluksista, joissa laskettaisiin nuokin kustannukset. Kysymyksessä oleviin metodeihin perehtyvältä vaaditaan erityistä tarkkuutta, sillä näennäisesti samanaisten metodien soveltamisala saattaa tosiasiaassa olla hyvin erilainen.

III. Erityisen usein on tarkasteltu yrityksille aiheutuvia välittömiä noudattamiskustannuksia. Sääntelystä aiheutuvia noudattamiskustannuksia ja muita kustannuksia on laskettu selvästi harvemmin silloin, kun ne kohdistuvat muihin tahoihin kuin yrityksiin. Suhteellisessa mielessä eniten huomiota ovat saaneet pienelle ja keskisuurelle yritystoiminnalle aiheutuneet välittömät noudattamiskustannukset ja niistä erityisesti hallinnolliset taakat.

Sääntelyvaikutusten analyysi- ja arviointimetodien keskittymiselle yrityksille aiheutuvien välittömien noudattamiskustannusten laskentaan voidaan nähdä useita syitä. Tavallista on, että eri maissa hallitukset ovat halunneet esiintyä taloudellisen kehityksen edistäjinä käynnistämällä toimenpiteitä yksityisen yritystoiminnan sääntelyn purkamiseksi. Tarjolla on myös ollut monia laajalti kansainvälisesti levinneitä esimerkkejä tuollaisista metodeista.

Yrity maailman suhtautuminen sääntelyvaikutusten analyysi- ja arviointimodeihin ja niiden sovelluksiin sääntelyn purkamiseksi on ollut vaihtelevaa. Joskin yritykset ja niitä edustavat järjestöt ovat usein toivottaneet sääntelykustannusten laskennan metodeineen sekä aikomukset sääntelyn purkamiseksi tervetulleiksi, nuo tahot ovat myös usein korostaneet sitä, kuinka tärkeä niille on sellainen vakaa sääntely-ympäristö, joka ei alituisesti muutu. Samat tahot ovat myös olleet hyvin tietoisia – kenties paremmin kuin julkiset viranomaiset ja poliittiset päättäjät – sääntelystä sen kustannusten ohella aiheutuvista moninaisista hyödyistä niin yleensä kuin sääntelyn kohteena oleville yrityksille itselleen (ks. esim. Kitching ym. 2013).

IV. Ongelmista yleisimmät ovat tiedon laatuongelmat. Sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten laskennan metodien yleisimpänä ongelmana esiintyvät tiedon laatuongelmat kuten validiteetin eli pätevyyden ongelmat kysymyksinä siitä, mitataanko sitä mitä tulisi mitata, sekä reliabiliteetin eli luotettavuuden ongelmat kysymyksinä siitä, miten voidaan välttää analyysi- ja arviointitulosten satunnaisuus (Renda ym. 2013). Tavallisiin ongelmien ratkaisuyrityksiin kuuluvat tietomuotojen standardisointi ja analysointi- ja arviointitehtävien alan rajoittaminen yksittäisten toimialojen sisään tai täydentämällä kvantitatiivista tarkastelua kvalitatiivisesti.

V. Yleisenä ongelmana on myös analyysin ja arvioinnin työläys ja laskentakapasiteetin turvaaminen. Sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten analysointi ja arviointi on monessa tapauksessa havaittu joillekin tai kaikille asianosaisille hyvinkin työlääksi. Siksi on ymmärrettävää, että analysoinnin ja arvioinnin hyötyjä punnitaan aiheutuvaa vaivannäköä vastaan. Analyysi ja arviointi vaativat toteuttajiltaan jopa sellaista henkilöstö- ja asiantuntijuuskapasiteettia, jota ei kenties ole saatavissa.

VI. Sääntelykustannusten analysointi ja arviointi metodeineen kenties legitimoit, mutta ei takaa parannuksia. Sääntelykustannusten analysointi- ja arviointimetodit on havaittu eräiksi menettelytavoista, joita eri puolilla maailmaa omaksutaan legitimaatiosyistä. Toisin sanoen menetelmät omaksutaan harjoitetun toiminnan oikeuttamiseksi ilmaisten vahvoja odotuksia siitä, että menettelytapojen seurauksena tapahtuisi oleellisia parannuksia (ks. esim. De Francesco 2013). Tavallista on viitata menettelytavan kansainväliseen levinneisyyteen sellaisissa maissa tai sellaisilla muilla tahoilla kuten EU:n toimielimissä, jotka kohdemaassa koetaan esimerkillisiksi. Parannusten syntyminen on kuitenkin empiirinen kysymys, johon voidaan vastata vasta jälkikäteen. Sellaisenaan ei mikään sääntelykustannusten analyysi- ja arviointimethodi saa aikaan parannuksia. Niitä syntyy vain mikäli methodi tosiasiallisesti ja sitä paitsi itsenäisesti, muista vaikutuslähteistä riippumatta, vaikuttaa siihen, että parannuksia syntyy.

Erilaisista parannusten lajeista voidaan ensinnäkin mainita tuottavuuden (tuotosten suhteen panoksiin) tai muun tehokkuuden lisääntyminen (tietyllä panosmäärällä aikaan saatujen tuotosten määrän kasvu tai määrätuotoksen saavuttamiseen vaaditun panosmäärän vähentyminen). Toiseksi esimerkiksi soveltuvat parannukset tavoitteiden saavuttamisasteessa kuten tuottavuus- tai tehokkuustavoitteiden tai vaikuttavuustavoitteiden (kuten saavutettavien vaikutusten määrää, laajuutta tai laatua koskevien tavoitteiden). Kolmantena ja neljäntenä esimerkkinä voidaan esittää parannukset relevanssissa kuten parantuneessa vastaavuudessa suhteessa kansalaisten tai asiakkaiden tarpeisiin sekä parannukset kestävydessä (*sustainability*) esimerkiksi luonnonympäristön kannalta (*environmental sustainability*) tai julkisten varojen ja niiden käytön kannalta (*fiscal sustainability*).

Sääntelyvaikutusten analyysi- ja arviointimetodit eivät siis sinänsä saa aikaan mitään luonnehdituista parannuksista. Erikseen olisi kussakin tapauksessa selvitettävä, onko metodien tosiasiallisesta soveltamisesta ja nimenomaan siitä ollut seurauksena tuollaisia parannuksia.

3. VIITEKEHYS 1/1-MALLIN JA SIIHEN RINNASTUVIEN MALLIEN VERTAILUUN

Tässä yhteydessä sovellettava viitekehys on johdettu 1/1-mallia koskevasta TEM:in valmisteluaineistosta (Taulukko 2., TEM:in soveltama viitekehys 1/1-mallin ja muiden mallien tarkasteluun). Johdonmukaisuuden nimissä TEM:in viitekehysten osat esitetään muutetussa järjestyksessä.

Ensin tarkastellaan 1/1-mallia ja siihen rinnastuvia malleja koskevia taustaolettamuksia ja muita lähtökohtia, sitten eri malleilla laskettavien kokonaiskustannusvaikutusten määrittämistä ja sen jälkeen malleja sovellettaessa joko mukaan laskettavia tai toisaalta laskematta jätettäviä kustannuksia. Viitekehys koskee myös mallien soveltamisen rajoituksia sekä erityiskysymyksenä malleilla laskettujen jäämien eli kustannuslisäysten ja kustannusvähennysten nettomääräisten erotusten laskentaa ja seuranta. Jäämien laskenta on tärkeää siksi, että ne muodostavat erään oleellisista huomion kohteista, kun laskentatuloksia sovelletaan käytännössä sääntelytoimenpiteitä ja sääntelyn purkutoimenpiteitä valmisteltaessa.

3.1. Olettamukset mallien taustalla

1/1-malli ja siihen rinnastuvat mallit perustuvat määrätyille taustaolettamuksille. Keskeisiin niistä kuuluu mallin perusluonteen valinta, kuten ratkaisu siitä, että kehittäminen perustuu ainakin joiltakin osin standardikustannusmalliin SCM:iin. Samoin keskeisiä ovat aikaa koskevat kysymykset kuten laskennassa huomioon otettavan ajanjakson pituus, laskelmien perusvuoden valinta sekä – mahdollisesti – eri ajankohtina tapahtuvien kustannusten lisäysten ja vähennysten tekeminen keskenään vertailukelpoisiksi.

3.2. Vaikutusten määrittäminen

Kustannuksia lisäävien ja niitä vähentävien päätösten rajaaminen määrittää niitä tapoja, joita on käytettävissä tavoiteltujen kokonaisvaikutusten määrittämiseksi. Rajaamiseen vaikuttavat oleellisesti ne laskennan rajoitukset, jotka on rakennettu sisään 1/1-malliin ja siihen rinnastuviin malleihin. Laskennan alaa määrittävät vastaavasti muun muassa ne ratkaisut, jotka koskevat laskentaan sisällytettäviä ja toisaalta siitä pois jätettäviä kustannuksia.

Taulukko 2. TEM:in viitekehys mallien tarkasteluun.

Viitekehys on esitetty TEM:in valmisteludokumenteissa (TEM 2017). Tässä esityksessä luvussa 3 viitekehystä tarkastellaan jossakin määrin toisessa sen osien järjestyksessä.

Tässä liitteessä 1/1-mallin ydinosa on varustettu TEM:in dokumentaatiota täydentäen otsikolla ”1/1-laskentaan sisällytettävät ja siitä pois jätettävät kustannukset”, korjattu dokumenteissa esiintyneet kirjoitusvirheet, kirjoitettu selväsanaiseen muotoon lyhenneilmauksia sekä selvennetty kielellistä ilmaisua. TEM:in dokumentaatiossaan esittämät pääteemat on lisäksi varustettu roomalaisilla numeroilla. Sen sijaan TEM:in esittämää ei ole sisällöltään muutettu.

I. 1/1-periaatteen soveltamisen rajaukset

EU-minimisääntely

EU-minimisääntelyn ylittävä kansallinen lisäsääntely (*gold plating*)

Olemassa olevan *gold platingin* poistaminen

Aikainen implementointi

Kolmikannan alaan sijoittuva työlainsäädäntö

Verotus ja veronluonteiset maksu

Muut korvamerkityt maksut, esim. lupamaksut

Muut kuin korvamerkityt maksut

Muutokset maksuissa syystä, että sääntely laajenee tai supistuu

Muutokset käyttäjämaksuissa

Sakot ja rangaistusmaksut

Hintasääntely

Merkittävälle hankkeelle välttämättömät säännökset (esim. infrastruktuurihankkeet)

Taakan siirtäminen yrityksiltä viranomaisille

Julkisen sektorin hallintokustannukset

Säästö hallintokustannuksessa, joka ei johdu säännöksestä vaan yrityksen tarpeesta

Aiempien esitysten keston pidennys tai muu muutos

Aiempien esitysten juridinen korjaus tai tarkistus

Korkeimman oikeuden päätökset

Kansainvälisten sitoumusten toimeenpano

Poikkeuslainsäädäntö yllättävässä tilanteessa (esim. terveys ja turvallisuus)

Huomattavan vaaran torjuminen

Rahoituksellinen systemaattinen riski

Julkisomisteisten yhtiöiden velvoitteet niiden lakisääteisissä tehtävissä

Julkisesti omistettuihin yhtiöihin kohdistuvat velvoitteet kun toimivat markkinaehtoisessa toiminnassa, mutta säännös koskee vain julkisesti omistettua

Julkisesti omistettuihin yhtiöihin kohdistuvat velvoitteet silloin kun toimivat markkinaehtoisessa toiminnassa ja säännös koskee koko toimialaa

Kilpailua lisäävät toimet, jotka täyttävät määrätyt ehdot

Säännöksen odotetaan edistävän kilpailua (lisää suoraan tai epäsuorasti tarjoajien määrää, vahvistaa tarjoajien mahdollisuuksia kilpailla, lisää tarjoajien kannustimia kilpailla)

Nettovaikutuksen odotetaan lisäävän kilpailua (jos joku kriteeri ei täyty)

Kilpailun edistäminen on säännösten ensisijainen odotettu tavoite

On perusteltua odottaa sosiaalista nettohyötyä, vaikkei kaikkia vaikutuksia voi mitata rahassa

Epätäydellisen kilpailun sääntely (esim. luonnolliset monopolit)

De minimis -sääntö; taloudelliselta vaikutukseltaan päätettyä pienempiä hankkeita ei arvioida

Alle 12 kk:n määräaikaiset lait

II. 1/1-laskentaan sisällytettävät ja siitä pois jätettävät kustannukset

Suorat (välittömät) kustannukset

Implementointikustannukset (ml. lain edellyttämät hankinnat, investoinnit jne).

Hallinnollinen taakka - tiedon tuottamisen ja ilmoitusvelvollisuuksiin liittyvät kustannukset (SCM)

Harmikustannukset (*hassle costs*, taustana viranomaiskäsitteilyn aika)

Lainsäädännön toimeenpanon kustannukset (julkinen valta)

Epäsuorat kustannukset

Välilliset hallinnollisen taakan aiheuttamat kustannukset

Substituutiovaikutukset

Transaktiokustannukset

Tehokkuustappiot

Rahoituskustannukset

Vaihtoehtoiskustannukset

Makrotaloudelliset kustannukset

III. 1/1-jäämän seuranta ja kohdentaminen hallinnonalan sisällä tai hallinnonalojen välillä

IV. Perusoletukset/lähtökohdat

Standardikustannusmalli (*standard cost model*, SCM)

Aikaperiodi

Kertaluontoiset erät

Juoksevat erät

Hintatason perusvuosi

Inflaatio

Verot

Kustannusten siirtyminen hintoihin

Diskonttaus (NPV, *net present value* eli nettonykyarvo)

Diskonttauskorko

Palkkojen sivukulut

Valuuttakurssi

Herkkyysanalyysi

Päätösten määrä

Kustannuksia lisänneet päätökset

Kustannuksia vähentäneet päätökset

V. Saavutetut kokonaisvaikutukset

Päätösten määrä

Kustannuksia lisänneet päätökset

Kustannuksia vähentäneet päätökset

3.3. Laskentaan sisällytettävät ja siitä pois jätettävät kustannukset

1/1-mallia ja siihen rinnastuvia malleja luonnehtii konkreettisesti se, mitkä kustannukset lasketaan mukaan malleja käytettäessä ja mitkä kustannukset jätetään laskennan ulkopuolelle. Periaatteellisen laskettavien kustannusten minimin muodostaa sääntelyn kohteille – kaikille tai vain niiden rajatulle osalle – aiheutuvat hallinnolliset taakat ja etenkin taakkojen muuttuva osa (ks. jakso 2.2. edellä). Laaja-alaisemmassa laskennassa voi tulla kysymykseen se, että otetaan huomioon myös sääntelyn kohteille – tai ainakin jollekin osalle niistä – sääntelyn johdosta aiheutuvat muut juoksevat kustannukset kuin hallinnollisten taakkojen juokseva osa sekä kaikkikin kohteille sääntelyn johdosta aiheutuvat investointikustannukset. Oleellisimpien kustannusten systematiikka käsittää näissä yhteyksissä seuraavat erät (ks. edellä esitetty Kuvio 1. sekä jakso 2.2., joissa kustannuskäsitteet on selitetty ja suhteutettu toisiinsa):

I. Hallinnolliset taakat, jotka jakautuvat kiinteään ja muuttuvaan osaan

II. Sääntelyn kohteilta sääntelyn yhteydessä perityt maksut

III. Sisällölliset noudattamiskustannukset, jotka samoin jakaantuvat kiinteään ja muuttuvaan osaan

IV. Harmikustannukset

Laskennasta pois jätetään tosiasiaassa erittäin usein viranomaisille tai muille sääntelyn harjoittajille aiheutuvat muuttuvat ja kiinteät kustannukset. Sama koskee yleensä myös kaikkia sääntelystä mille tahoille tahansa aiheutuvia välillisiä kustannuksia.

3.4. Mallien ja vastaavien metodien rajoitukset

1/1-mallia ja siihen rinnastuvia malleja luonnehtivat erilaiset rajoitukset. EU-minimisääntelystä aiheutuvat kustannukset jätetään tyypillisesti laskennan ulkopuolelle EU-jäsenvaltioissa. Sen sijaan minimisääntelyn ylittävän kansallisen sääntelyn kustannukset sisällytetään mukaan. Laskelmissa otetaan useimmiten huomioon myös EU-vaatimukset ylittävän kansallisen sääntelyn purkamisesta aiheutuvat kustannussäästöt.

1/1-mallin ja vastaavien mallien soveltamisen rajoitukset korostavat mallien monimutkaisuutta ja niiden soveltamisen haasteita. Tuollaisia ongelmia voidaan helpottaa määrätyillä tavoin:

I. Malleja sovelletaan valikoiden, joko vain valikoituihin kohteisiin tai kohteisiin, joiden yhteiskuntataloudellinen suuruusluokka tai joiden vaikutus yrityksiin on huomattava.

II. Kenties päädytään laskemaan vain osa niistä kustannuksista, jotka mallitekniseltä kannalta voitaisiin periaatteessa laskea.

III. Mahdollisesti ainakin osaa laskettavista kustannuksista tarkastellaan vain karkeasti arvioiden esimerkiksi laskentakustannusten nousun välttämiseksi.

IV. Samoin on mahdollista, että mallien sovellukset kohdistetaan vain johonkin tiettyyn toimialaan ja sen yrityksiin sen sijaan, että soveltaminen kattaisi kaikki toimialat ja kenties myös niiden kaikki yritykset.

3.5. Kustannusten nettovähennysten jäämien seuranta

1/1-mallin ja siihen rinnastuvien mallien käyttö edellyttää malleilla laskettavien kustannusten dynamiikan seurantaa. Huomio kiinnittyy erityisesti sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten nettovähennysten jäämien seurantaan.

Jäämien seurannan haasteet koskevat erityisesti sen alan määrittelyä, jonka rajoissa kustannusten nettojäämiä edellytetään kertyvän. Kysymys voi olla esimerkiksi jostakin seuraavista:

Yksittäisestä hallinnonalasta ja sen osasta ja samalla vastaavasta talousarvion jaottelusta

Tietystä säädöksestä

Määrätystä toimialasta

Jopa kustakin sääntelyn kohteena olevasta yrityksestä

Mikäli jäämien laskennan kattamana alana on hallinnonala, riittää, kunhan uudesta sääntelystä aiheutuvat sen kohteille aiheutuvat laskennan kohteena olevat kustannusten lisäykset kompensoidaan millä tahansa muulla osalla samaa hallinnonala eli sitä vaikutuspiiriä, johon kohdistuvasta sääntelystä hallinnonala on vastuussa. Jos alaksi määritellään säädös, riittää, että säädöksen tietyistä säännöksistä sen kohteille aiheutuva kustannusten lisäys kompensoidaan jonkin toisen saman säädöksen säännöksen avulla sääntelyä purkamalla. Edellä tarkastellut menettelytavat ovat kuitenkin kaavamaisia. Niistä kunkin perusteluna onkin nimetä niiden soveltamisen hallinnollinen helppous. Haittapuoliin kuuluu kompensaatioden jääminen jakautumatta systemaattisesti samoille tahoille, joille on sääntelyn johdosta aiheutunut kompensoitavia kustannuksia.

Ilmeisen vaikeaa ja jopa mahdotonta on toteuttaa kompensatio siten kuin se ihanteellisesti tulisi toteuttaa eli yritystasoisesti, jolloin mikä tahansa uudesta sääntelystä kullekin yksittäiselle yritykselle aiheutuva kustannusten lisäys kompensoitaisiin sääntelyllä tai sääntelyn purkamisella siten, että saman yrityksen kustannukset vastaavasti laskisivat. Yritystasoinen kompensointi saattaa tulla kysymykseen korkeintaan toimialoilla, joilla yritysten määrä on hyvin pieni.

Keskeistä on myös huomioida se ajanjakso, jonka aikana laskennan avulla tavoiteltava tulos tulisi saavuttaa. Minimitilanteessa tasoituksen edellytetään toteutuvan välittömästi. Tavallista on kuitenkin se, että määritellään tietty aikaväli kuten 12-2 kuukautta, jonka kuluessa tavoiteltu tasoitus tulee saada aikaan eli sääntelykustannusten nousu kompensoida vastaavanlaisten kustannusten laskulla. Myös kompensointi kunkin vaalikauden tai vastaavan ajan kuten Suomessa neljän vuoden aikana on ajateltavissa.

3.6. Laskennan perustietojen laadunvarmistus ja laskentakapasiteetin turvaaminen

TEM:issä laaditun 1/1-mallin valmisteluaineistoista ei sellaisenaan käy ilmi sitä, miten laskennan perustietojen laadunvarmistus on aiottu toteuttaa (ks. Renda ym. 2013). Niin 1/1-mallin kuin siihen rinnastuvien mallien toimeenpanoa voidaan eritellä ja arvioida varsinaisesti vasta sen jälkeen, kun kutakin mallia on sovellettu. Tosin kysymykseen tulee myös alustava ennakkoarvio siitä, miten mallin soveltaminen toimii, toteutuu ja onnistuu.

Aikaisemmin on tätä esitystä vastaavissa yhteyksissä tarkasteltu erityisesti kahta kriittistä seikkaa (Renda ym. 2013). Ne ovat laskennan perustietojen laadunvarmistus sekä tarvittavan laskentakapasiteetin turvaaminen.

4. KANSAINVÄLISET JA KOTIMAISET VERTAILUKOhteet TEM:IN 1/1-MALLILLE

TEM:in 1/1-mallin kehittäjät omaksuivat tietyt aikaisemmat mallit työnsä lähtökohdaksi. Tässä esityksessä tarkastellaan pääasiassa nimenomaan noita malleja.

Kohteena on viisi mallia: Kanadan, Ranskan, Ison-Britannian, Saksan ja Euroopan komission mallit. Lisäksi aiheisiin kuuluvat OECD:n toiminta standardikustannusperusteisen sääntelyvaikutusten arvioinnin kehittämisessä, tietyt muutkin kuin edellä erityisesti mainitut mallit sekä TEM:in 1/1-mallille välitöntä tausta tarjonnut Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan OTT, dos. Kalle Määtän esitys.

4.1. Kanadan malli

Kanadan mallia koskeva tarkastelu perustuu oleellisesti dokumenttiaineistoon. Se käsittää neljä julkaisua (Canada 2012a ja b, Canada 2015a ja b).

4.1.1. Olettamukset

Keskeisimpiin Kanadan 1/1-mallin (*one for one model*) olettamuksiin kuuluu se, että kysymys on standardikustannusmallin (*standard cost model*, SCM) sovelluksesta. Malli edustaa myös sääntelystä kohteille aiheutuvia kustannuksia koskevaa nettonykyarvolaskentaa, joka keskityy kohteille aiheutuvien kustannusten lisäysten ja toisaalta tuollaisten kustannusten vähennysten suhteeseen siten, että kiinnitetään myös huomiota eri ajankohtina aiheutuvien kustannusten ja lisäysten tekemiseen keskenään vertailukelpoisiksi. Tuon suhteen tulisi olla mahdollisimman lähellä arvoa yksi, joka muodostaa referenssitason mallia sovellettaessa. Teknisesti mallin soveltaminen perustuu laskentamalliin (Excel-perusteinen *Regulatory Cost Calculator*; ei ollut saatavissa tätä esitystä valmisteltaessa).

Muita mallin olettamuksia voidaan pitää teknisempinä. Kysymys on laskennan kattaman ajanjakson pituuden valinnasta sekä nettonykyarvolaskennassa sovellettavan diskonttokorkokannan määrittelystä. Tietyt muut olettamuksista puolestaan liittyvät konkreettisiin ratkaisuihin siitä, mitä kustannuksia lasketaan.

Kanadan mallin erityispiirteisiin kuuluu se, ettei sitä sovelleta sellaisenaan viranomaiskoneistossa ennen kuin maan hallitus lähettää asianomaiset lakiesitykset perusteluineen liittovaltion parlamentin käsiteltäviksi. Sen sijaan ennen kuin nuo Suomen hallituksen esityksiä vastaavat esitykset lähetetään parlamentin käsittelyyn, toteutetaan konsultointikierroksia, joiden aikana sääntelyn kohteet ja muut sidosryhmät voivat ottaa kantaa aiotun sääntelyn odotettuihin vaikutuksiin. Tuollaisia sidosryhmiä ovat esimerkiksi maan osavaltioiden hallitukset, työntekijäjärjestöt ja elinkeinoelämä. Menettelytapaa siis luonnehtii tietty arvioinnin ulkoistaminen sääntelyn kohteille, joskin liittovaltion hallitus apunaan liittovaltion hallinto ottaa kantaa, siihen, miten konsultointikierrosten tulokset tulisi ottaa huomioon hallituksen esityksiä viimeisteltäessä.

4.1.2. Kokonaisvaikutukset

Kustannuksia lisäävien ja niitä vähentävien päätösten rajaaminen määrittää niitä tapoja, joita on käytettävissä tavoiteltujen kokonaisvaikutusten saavuttamiseksi (ks. jakso 3.2). Rajaamiseen vaikuttavat oleellisesti myös ne laskennan rajoitukset, jotka on rakennettu sisään malliin (ks. jakso 3.2). Laskennan alaa määrittävät samoin ratkaisut, jotka koskevat laskentaan sisällytettäviä ja siitä pois jätettäviä kustannuksia.

Kuten edellä on mainittu, Kanadan 1/1-mallilla lasketaan sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten lisäysten ja kustannusten vähennysten suhdetta, jonka tulisi olla yhtä kuin yksi. Kokonaisvaikutusten laskentaa luonnehtii mallissa myös nettonykyarvon laskenta pyrkimyksiin tehdä eriaikaiset kustannusten lisäykset ja vähennyksen keskenään vertailukelpoisiksi diskonttaamalla ne samaan vertailuajankohtaan.

Lisäksi Kanadassa tulee säädettäessä uusi yrityksille 1/1-mallin tulosten mukaan kustannuksia aiheuttavat säädös kumota vastaavasti yksi aikaisempi säädös 24 kuukauden kuluessa uuden säädöksen voimaantulosta, ellei tuollaista säädöstä ole kumottu jo ennen uuden säädöksen saattamista voimaan. Tämä tarkoittaa sitä, että paitsi kustannusten määrää, säädelään myös säädösten määrää kirjaimellisena tulkintana 1/1-periaatteesta.

4.1.3. Kustannukset

Kanadan 1/1-mallin kohteena ovat sääntelyn kohteille aiheutuvat hallinnolliset taakat (ks. jakso 2.2. sekä Kuvio 1.). Tämän rajoitus on nimenomaan tarkistettu käytettävissä olleesta dokumentaatiosta..

Kanadan mallissa lasketa sääntelyn harjoittajille aiheutuvia kustannuksia. Tosin Kanadan federalistisesta valtiorakenteesta aiheutuvat tietyt erityisjärjestelyt, jos on sääntelyn alalla kysymys liittovaltion ja osavaltioiden keskenään jakamista kompetensseista. Myös kaikki sääntelystä aiheutuvat välilliset kustannukset jätetään mallissa laskematta, eikä laskettavia kustannuksia sen enempää suhteuteta sääntelystä aiheutuviin hyötyihin eikä sääntelyn perimmäisiin vaikutuksiin.

4.1.4. Muita seikkoja

Kanadan 1/1-mallin soveltamista rajoittavat tietyt poikkeukset. Ne koskevat esimerkiksi poikkeustilalainsäädäntöä, huomattavan vaaran torjumiseksi säädettävää lainsäädäntöä sekä sitä, mitä johtuu Kanadan kansainvälisistä sitoumuksista. Pk-yritystoimintaan kohdistuvia vaikutuksia on määrätty arvioitaviksi soveltaen erityistä, mukautettua tarkastelutapaa (Canada 2012b). Lisäksi kustannusvaikutuksiltaan vähäpätöiseksi katsotun lainsäädännön vaikutukset sääntelyn kohteisiin arvioidaan vain yleisluonteisesti.

Kanadan mallia sovellettaessa perustarkastelutaso muodostuu kunkin yksittäisen ministerin vastuualueesta. Tarkoituksena on se, että tasapaino kustannusten lisäysten ja vähennysten kesken tapahtuu kunkin noista vastuualueista sisällä.

4.2. Ranskan malli

Ranskan mallia koskeva tarkastelu perustuu useisiin dokumentteihin. Niitä on kaikkiaan kahdeksan (France ei painovuotta a, b, France 2009, 2014a-c, 2015 ja 2017).

4.2.1. Olettamukset

Ranskan mallin perusolettamuksiin kuuluu se, että sovelletaan standardikustannusmallia SCM:ia, joka on siis rakennettu osaksi Ranskan mallia. Muita keskeisiä perusolettamuksia ovat ne, jotka koskevat laskentakauden pituutta sekä laskelmien perusvuoden valintaa.

Ranskan mallia sovelletaan kaikkiin lainsäädännön vaikutuskohteisiin rajoittamatta arviointia yrityksiin. Arviointi kattaa kolmivuotiskauden, joka alkaa säännöksen voimaantulosta tarvittavin sopeutuksin (esim. mikäli säännös tulee voimaan askeltaen). Tuon kauden ajalta lasketaan kultakin vuodelta sekä kullekin sääntelyn kohteelle (esim. yrityksille, kotitalouksille, valtion keskushallinnolle, alueille, kunnille) sääntelyn johdosta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi lasketaan noille kohteille sääntelyn ansiosta aiheutuvat hyödyt. Mainintaa ei ole siitä, että nettonykyarvolaskentaa harjoitettaisiin eriaikaisten kustannusten ja hyötyjen tekemiseksi keskenään vertailukelpoisiksi.

Kullekin sääntelyn kohteena olevalle taholle aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen erotus lasketaan kolmelta laskennan kohteena olevalta vuodelta erikseen. Tämä vaatii sitä, että kustannusten ja hyötyjen tasapaino tulee laskea erikseen kullekin taholle kunakin laskennan kohdevuonna.

Ranskan malli edustaa sääntelyä koskevaa kattavaa kustannus-hyötytarkastelua eikä sen sijaan sääntelystä sen jollekin kohteiden tyyppille tai sen kaikille kohteille aiheutuvien kustannusten laskentaa. Ranskan mallissa laskettavat kustannukset koostuvat pääosin välittömistä noudattamiskustannuksista (ks. jakso 2.2. ja Taulukko 1.). Lisäksi kustannuksiin lasketaan sääntelyn kohteiden suorittamat julkiset verot ja maksut.

4.2.2. Kokonaisvaikutukset

Sääntelyn kokonaisvaikutukset muodostuvat kaikilla sääntelyn kohteena olevilla tahoilla koituvien kokonaisvaikutusten summaksi. Kullakin taholla kokonaisvaikutukset koostuvat taholle sääntelyn johdosta aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen erotukseksi (ks. jakso 4.2.1).

4.2.3. Kustannukset

Laskennan kohteena ovat sääntelystä sen kohteena oleville eri tahoille – yrityksistä kotitalouksiin sekä valtion keskushallintoon ja kuntiin – aiheutuvat hyödyt sekä samoilla tahoille aiheutuvat kustannukset. Nuo kustannukset koostuvat pääasiassa välittömistä noudattamiskustannuksista sääntelyn kohteille (ks. jakso 2.2., Kuvio 1.). Laskenta koskee ensinnäkin kaikkia kohteille aiheutuvia hallinnollisiksi taakoiksi kutsuttuja kustannuksia, eli niin sääntelyn tullessa voimaan koituvia kertaluonteisia kuin sääntelyn ollessa voimassa jatkuvasti aiheutuvia juoksevia hallinnollisia taakkakustannuksia.

Toiseksi laskenta koskee hallinnollisten taakkojen lisäksi myös muita sääntelyn kohteille aiheutuvia välittömiä noudattamiskustannuksia kuin hallinnollisia taakkoja, sekä kertaluonteisia että juoksevia. Tällaisiin kustannuksiin on sääntelyn aihepiirissä tapana viitata seurauksina siitä, että sääntelyn kohteet joutuvat sääntelyn johdosta muuttamaan käyttäytymistään. Lisäksi, kuten edellä on mainittu, kustannuksina otetaan huomioon sääntelyn kohteiden maksettavat verot ja maksut.

Sääntelystä aiheutuvista muuttuvista kustannuksista lasketaan mallissa myös sääntelyn harjoittajille aiheutuvat kustannukset harvinaisena poikkeuksena siitä, mikä on kansainvälisesti käytäntönä. Sääntelystä aiheutuvat välilliset kustannukset jätetään sen sijaan mallissa laske-matta niin kuin käytännössä kaikissa muissakin Ranskan malliin verrannollisissa malleissa.

4.2.4. Muita seikkoja

Mallilla ja sen soveltamisella on rajoituksensa. EU-minimisääntelystä aiheutuvat kustannukset eivät sisälly laskennan piiriin toisin kuin sen sijaan minimisääntelyn ylittävän kansallisen sääntelyn kustannukset sekä kansallisen sääntelyn purkamisen aiheuttamat kustannussäästöt. EU-sääntelystä aiheutuvia hyötyjäkään ei lasketa.

Ranskassa taloudellisilta vaikutuksiltaan päätettyä minimirahamäärää pienempiä lakihankkeita ei arvioida niin yksityiskohtaisesti kuin suurempia lakihankkeita. Pääministerin päätöksen nojalla vuonna 2015 (France 2015) asetettiin kustannusvaikutusten euromääräinen alaraja, jonka ylittävät toimialakohtaiset vaikutukset tuli arvioida. Samalla asetettiin verrattain alhainen alaraja, jonka ylittävät yritysکوhtaiset vaikutukset tuli arvioida. Samassa yhteydessä asetettiin myös alaraja, jonka ylittävät vaikutukset kansalaisjärjestöihin tuli arvioida sekä alhainen alaraja järjestökohtaisille vaikutuksille, jotka samoin tuli arvioida.

Ranskassa tarkasteltavat jäämät koostuvat sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten ja kohteille koituvien hyötyjen erotuksista kohdetyypeittäin (esim. yritykset, kansalaiset, kansalaisjärjestöt, valtion keskushallinto, alemmat hallinnon tasot) laskettuina sekä vuosittain että kolmivuotiskausittain. Tämä muodostaa erään keskeisimmistä eroista Ranskan mallin ja muiden tämän esityksen alaan kuuluvien mallien kesken. Noissa muissa malleissa ei nimittäin millään tavoin oteta huomioon mitään sääntelystä aiheutuvia hyötyjä, sen enempää ylipää-tään kuin samoille kohteilla, joille aiheutuu sääntelyn johdosta myös kustannuksia.

4.3. Ison-Britannian malli

Iso-Britannia on pitkään ollut Euroopan unionissa ja OECD:ssä innokkaimpia sääntelytaakan keventämisen puolestapuhujia. Ensimmäiset paremman sääntelyn ja yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan keventämisohjelmat syntyivät maassa 1990-luvulla. Vuonna 1997 Pa-remman sääntelyn komissio (*Better Regulation Commission*) ja sitä edeltänyt työryhmä esittelivät ohjelman ja toimintakäsikirjan paremman sääntelyn kehittämiseksi. Komission aseta-miskirjeessä määriteltiin sen tehtävä seuraavasti: "To advise the Government on action to reduce unnecessary regulatory and administrative burdens, and ensure that regulation and its enforcement are proportionate, accountable, consistent, transparent and targeted". Komissio lakkautettiin vuonna 2008. Sen ovat korvanneet uudet paremman sääntelyn yksiköt.

Vuonna 2009 Britannian hallituksen päätöksellä perustettiin Regulatory Policy Committee (RPC) riippumattomaksi neuvoa-antavaksi elimeksi. RPC oli ensin tilapäinen neuvoa-antava

elin (*ad-hoc advisory body*), joka kohotettiin vuonna 2012 statukseen neuvoa-antava ministeriön ulkopuolinen julkinen toimielin (*advisory non-departmental public body*). RPC toimii Yritysinnovaatio- ja osaamisministeriön (*Department for Business Innovations and Skills*) yhteydessä ja saa ministeriön virkamiehiltä asiantuntijatukea

Sääntelyn arvioinnille keskeinen käsikirja on *Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials* (UK 2015, 1, painos 2013). Käsikirjassa on käyty läpi vaikutusarvioinnin toteuttamisskeemoja erityisesti yritysvaikutusten näkökulmasta. Manuaalissa on esitelty sekä yksi yhdestä- (*one-in, one-out, 1/1*) että kaksi yhdestä- (*one-in, two-out, 2/1*) mallien lähtökohdat ja vastaavien laskentamallien perusteet.

Britannian Brexit-päätös vuonna 2016 aiheutti sen, että kaikki hallituksen ennen kansanäänestystä laadittamat ohjekirjat ja manuaalit kumottiin. Tämä johtuu siitä, että dokumentteihin sisältyi myös EU-säädösten vaikutusarviointiin liittyviä osioita. Ohjekirja *Better Regulation Framework Manual* kumottiin tammikuussa 2017, mutta sen sisältö kuuluu keskeisiin vaikutelähteisiin TEM:in 1/1-mallille. Ohjekirja (UK 2015) on tästä syystä keskeinen lähde tässä esityksessä. Britanniassa itsessään sovelletaan nyttemmin 3/1-periaatetta ja -laskentaa yrityksiin kohdistuvien sääntelyvaikutusten arvioinnissa.

4.3.1. Olettamukset

Tarkasteltu Ison-Britannian malli edustaa standardikustannusmallin (SCM) sovelluksia. Lisäksi malli edustaa nettonykyarvolaskentaa tarkasteltujen kustannusten lisäysten ja vähennysten tekemiseksi keskenään vertailukelpoisiksi. Mallin määreen 2/1 mukaisesti lisäkustannuksia sääntelyn kohteille tulisi vastata kahta vertaa suurempien samoille kohteille aiheutuvien kustannusten vähennysten. Sääntelyn kustannusvaikutuksia siis tarkastellaan erittäin vaativalla yrityskohtaisella tavalla..

Ison-Britannian mallissa otetaan painotetusti huomioon paitsi sääntelyn kohdeyrityksille aiheutuvat, laskettavat kustannukset, myös noille yrityksille aiheutuvat hyödyt. Mallin käsikirjassa korostetaan, ettei one-in, two-out periaatetta sovelleta, mikäli sääntelytoimesta sen kohteina oleville yrityksille aiheutuvat hyödyt ovat suuremmat tai yhtä suuret kuin toimesta yrityksille aiheutuvat kustannukset. Hyötyinä ei oteta huomioon vain uuden sääntelyn tai sääntelyn muutoksen johdosta aiheutuvia sääntelystä johtuvien hallinnollisten kustannusten vähennyksiä yrityksille, vaan myös yritysten hyväksi koituvat sisällölliset (*substantive*) sääntelyhyödyt. Kanadan ja Ranskan mallien ohella myös brittimalli on poikkeuksellinen: mallia sovellettaessa ei lasketa vain sääntelykustannusten lisäyksiä ja vähennyksiä ja niiden lisäysten ja vähennysten erotuksia ja suhteita, vaan otetaan huomioon myös aiheutuvat hyödyt tai ainakin osa niistä. Tämä merkitsee oleellista poikkeusta standardikustannusmallista, jonka perusteella lasketaan ainoastaan sääntelystä sen kohteille aiheutuvia kustannuksia (ks. SCM Network ei painovuotta).

Ison-Britannian mallia koskevat useat tekniset olettamukset. Näitä ovat muun muassa laskenta-ajanjakson pituus sekä nettonykyarvolaskennassa sovellettavan diskonttokorkokannan määrittely. Osa muista olettamuksista liittyy konkreettisiin ratkaisuihin siitä, mitä kustannuksia lasketaan.

4.3.2. Kokonaisvaikutukset

Ison-Britannian 2/1-mallilla on laskettu tehtyjen rajausten ehdoin sääntelystä aiheutuvien kustannusten vähennysten ja kustannusten lisäysten suhdetta, jonka tulisi olla vähintään kaksi, mikä muodostaa laskelmissa referenssitason. Kokonaisvaikutusten laskentaan kuuluu nettonykyarvon laskenta. Siinä pyrkimyksenä on tehdä eriaikaiset kustannusten lisäykset ja vähennykset sekä eri ajankohtina aiheutuvat kustannukset ja hyödyt keskenään vertailukelpoisiksi diskontaamalla ne samaan vertailuajankohtaan.

4.3.3. Kustannukset

Ison-Britannian malli koskee vain yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvia välittömiä noudattamiskustannuksia (*direct compliance costs*; ks. jakso 2.2., Kuvio 1). Laskenta kohdistuu kustannuksista sekä kertaluonteisiin ja juokseviin hallinnollisiin taakkoihin (*administrative burdens*) että muihin välittömiin eli niin sanottuihin sisällöllisiin noudattamiskustannuksiin (*substantive compliance costs*).

4.3.4. Muita seikkoja

Ison-Britannian mallin soveltamisalaan eivät kuulu muun muassa poikkeustilalainsäädäntö, huomattavan vaaran torjumiseksi säädettävä lainsäädäntö, EU-norminannon mukainen minimisääntely Brexitin täysimittaiseen voimaantuloon saakka, se mitä johtuu Ison-Britannian kansainvälisistä sitoumuksista, rahoitusjärjestelmän systeemisten riskien johdosta toteutetut politiikkatoimet, julkiset verot, maksut ja sakot ja sekä korkeintaan 12 kuukautta voimassa olevat säännökset. Uuden sääntelyn aiheuttamat kustannusten vähennykset otetaan huomioon laskelmissa muun muassa siinä tapauksessa, että uusi sääntely on tarkoitettu vähentämään EU-minimisääntelyn ylittävästä kansallisesta sääntelystä sen kohteille aiheutuvia kustannuksia.

Malli koskee yksinomaan yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvia välittömiä noudattamiskustannuksia (ks. kohta 4.3.3.). Sen ulkopuolelle jäävät yrityksille aiheutuvat harmikustannukset (*hassle costs*), sääntelyn harjoittajille aiheutuvat välittömät kustannukset sekä sääntelystä aiheutuvat välilliset kustannukset. Sääntelyn hyödyt eivät sisälly malliin, vaikka kuten edellä on esitetty, mallin mukaisen laskennan ulkopuolisissa laskelmissa tietyt hyödyt otetaan huomioon.

Avainkäsite Ison-Britannian mallia sovellettaessa ajatellen kustannusten lisäyksiä ja vähennyksiä sekä lisäysten ja vähennysten erotuksia eli jäämiä on käsite *measure*, "toimenpide". Käsite on tulkittavissa siten, että kunkin tarkasteltavan politiikkatoimen tulisi tyydyttää 2/1-mallin kriteeri eli kustannusten vähentyminen kaksinkertaisesti kustannusten lisääntymiseen verrattuna.

4.4. Saksan malli

Ison-Britannian ja Alankomaiden ohella Saksa on luettu sääntelyvaikutusten arvioinnin edelläkävijämaiden joukkoon Euroopan Unionissa ja OECD:ssä. Sääntelyvaikutusten ex ante- eli ennakoarviointi alkoi Saksassa 1990-luvun puolivälissä.

Vuonna 2015 Saksan liittohallitus käynnisti ”byrokratiajarru”-nimisen (*Die Bürokratiebremse*) kampanjan sääntelytaakan kasvun hillitsemiseksi. Perusajatuksena on se, että liittovaltiokohdaiset ministeriöt vastaavat yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvan kustannustaakan pysymisestä korkeintaan entisellään, kun saatetaan voimaan uusia säännöksiä. Erityisenä huomioon kohteena ovat pienet ja keskisuuret yritykset ja niiden hallinnollinen taakka. Saksassa 1/1-mallin mukaista analysointia ja arviointia harjoittaa muiden tehtäviensä ohella *Normenkontrollrat* (NKR), joka perustettiin vuonna 2006 lailla. kanssa. (Deutschland 2015). Osana byrokratiajarrua otettiin käyttöön 1/1-malli.

4.4.1. Olettamukset

Byrokratiajarrumenettelyssä otetaan huomioon sekä yrityksille, kansalaisille että alemmille hallinnon tasoille eli osavaltioille ja kunnille aiheutuvat hallinnolliset taakat. Lisäksi otetaan huomioon sisällölliset noudattamiskustannukset, joskin tarkemmin sanoen jälkimmäisistä kustannuksista vain jokin tietty valikoitu osa.

Käytännössä lähes kaikki byrokratiajarru-menettelyssä huomioon otetut kustannusten lisäykset ja kustannusten vähennykset ovat koituneet nimenomaan yrityksille. Käytäntöön kuuluu vuosittainen seuranta, jossa lisäysten ja vähennysten nettojäämää selvitetään. Tulokset julkaistaan.

4.4.2. Kokonaisvaikutukset

Osana byrokratiajarrun ja samalla 1/1-periaatteen toimeenpanoa vuonna 2015 laskettiin 54:n Saksan liittohallituksen päätöksen yrityksille aiheuttamat byrokratiakustannukset. Selvitysten mukaan 26 päätöksistä lisäsi kustannuksia 457 miljoonaa euroa ja 27 päätöstä vähensi kustannuksia 1 415 miljoonaa euroa, eli päätösten yhteisvaikutuksena kustannukset vähenivät 958 miljoonalla eurolla.

4.4.3. Muita seikkoja

Saksan mallia luonnehtii se taustapiirre, että vuonna 2012 voimaan tulleen suosituksen mukaan lainsäädäntöhankkeita, joiden noudattaminen aiheuttaa yli 1 miljoonan euron hallinnolliset taakkakustannukset, koskee 3-5 vuoden kokeilujakso. Vasta sen jälkeen niistä voi tulla toistaiseksi voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tämä antaa hallinnollisten taakkojen arvioinnille sääntelyvoimaa huolimatta menettelyn perustumisesta suositukseen.

Saksan liittovaltion ministeriöiden hallintomenettelyjä koskevassa ohjeistuksessa on painotettu pk-yrityksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia sillä perusteella, että Saksassa 99 prosenttia yrityksistä on pk-yrityksiä. Saksan talous- ja energiaministeriö on laatinut ohjeet pk-vaikutusten arviointiin ja vaihtoehtoisten sääntelytoimien tarkasteluun.

Saksassa 1/1-mallin soveltamiseen liittyy se maan poliittis-hallinnollisesta järjestelmästä johtuva piirre, että liittovaltion säätämät lait muodostavat vain osan kokonaissääntelystä. Osavaltioilla (*Länder*) on keskeinen rooli erityissäädösten laadinnassa. Mikäli osavaltioiden säädösten aiheuttamaa taakkaa ei oteta huomioon, sääntelytaakan arviointi jää vaillinaiseksi. Bertelsmann-säätiö rahoitti vuonna 2006 osavaltiotasoon kohdistuvaa sääntelykustannusten laskentahanketta, jossa sovellettiin SCM:ää (Bertelsmann Stiftung 2005). Viidessä osavaltiossa laskettiin kustannukset, jotka vastaavat sääntelykustannusten luokituksissa juokseviksi hallinnollisiksi taakoiksi kutsuttuja kustannuksia (ks. Kuvio 1).

4.5. Euroopan komission malli

Tämäkin jakso perustuu dokumentaatioon. Jakso perustuu pääosin julkaisuun European Commission (2015) sekä siinä viitattuihin lähteisiin.

4.5.1. Olettamukset

Euroopan komissio on usean vuoden ajan ilmoittanut sitoutuneensa standardikustannusmallin soveltamiseen sääntely-vaikutusten arvioinnissa. Komission dokumentit eivät viittaa sitoutumiseen sääntelykustannusten nettohyötylaskentaan. Huomio kiinnittyy silti määrättyihin sääntelystä aiheutuviin kustannusten lisäyksiin ja vähennyksiin, jotka komissio haluaa tehdä keskenään vertailukelpoisiksi.

4.5.2. Kokonaisvaikutukset

Komissio on edistänyt EU-sääntelyn vaikutusten arvioinnissa nimenomaan hallinnollisiin taakkoihin kohdistuvaa laskentaa (Renda 2017). Komissio on ollut avoin sille ajatukselle, että nuo taakat voitaisiin jäädättää 1/1-periaatteen mukaisesti.

4.6. Muita malleja

Tarkastellut mallit eivät suinkaan käsitä kaikkia malleista, joita eri maissa on laadittu 1/1-perusteista tai muuta sääntelyvaikutusten arviointia varten. Soveltuvassa muussa yhteydessä voitaisiin tarkastella esimerkiksi malleja, joita on laadittu ja sovellettu Alankomaissa, Australiassa ja Yhdysvalloissa (Peacock 2016). Tarkastelukohteita voisivat periaatteessa olla myös Ruotsi ja Tanska, vaikka niissä ei sovelletakaan suoranaista 1/1-laskentaa.

4.7. OECD:n rooli sääntelyä koskevan analysoinnin ja arvioinnin kehittämisessä

Kehittyneimpien maiden taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD ei sellaisenaan pane toimeen sääntelyvaikutusten arviointeja. OECD toimii kuitenkin monilla toimialoilla selvityselimenä, jonka kautta ajatukset leviävät nopeasti ja tehokkaasti.

OECD on ollut aktiivinen sääntelypolitiikan kehittäjä 1990-luvulta alkaen. Tuolloin se julkaisi ensimmäisen kansainvälisen suosituksensa sääntelypolitiikan kehittämisestä (OECD 1995). OECD ei voi laatia jäsenmaitaan sitovia linjauksia vaan tekee suosituksia ja seuraa niiden toimeenpanoa. OECD:n mielenkiinnon kohteisiin lukeutuvat sääntelyn laadun parantaminen, sääntelyn vaikutusten arviointi (*Regulatory Impact Assessment, RIA*) sekä säädösten vaikutavuuden jälkiarviointi.

Julkaisussa *OECD Regulatory Policy Outlook 2015* kartoitetaan, miten järjestön jäsenmaat kehittävät, panevat täytäntöön ja uudistavat lainsäädäntöään (OECD 2015). Julkaisun mukaan hallitukset ovat päässeet pitkälle varmistaakseen, että lakien säätäminen on vastuullista ja perustuu tietoon. Lakien suunnittelutyössä, täytäntöönpanossa ja arvioinnissa on kuitenkin paljon parantamisen varaa. Raportin mukaan 34:sta OECD-maasta 33:ssa on otettu käyttöön nimenomainen sääntelypolitiikka, ja kaikkeen uuteen sääntelyyn edellytetään sisältyvän vai-

kutusarvioinnin ja julkisten kuulemismenettelyiden. Jäsenmaista 29:ssä sääntelyn uudistaminen on määritelty tietyn ministerin vastuualueeksi.

Kolmanneksessa OECD-maista ei ole vedetty linjauksia sääntelyn noudattamiselle tai saatamiselle voiman. Kahdesta kolmasosasta jäsenmaita puuttuvat menettelytavat lainsäädännön vaikutusten arvioimiseksi sen voimaantulosta lähtien. Raportin mukaan puutteista aiheutuu huomattavia kustannuksia niin yrityksille kuin yhteiskunnalle.

OECD suosittelee jäsenmailleen standardikustannuslaskentamallin käyttöä Järjestö ei ole julkaissut omaa SCM-käsikirjaa, mutta on sijoittanut verkkosivuilleen kansainvälisen SCM Networkin käsikirjan aiheesta (SCM Network ei painovuotta). Käsikirja muodostaa yksityiskohtaisen toimeenpano-ohjeiston vuonna 2004 julkaistulle ohjekirjalle (SCM Network 2004).

SCM Network lähti liikkeelle hallinnollisten taakkojen laskennasta osana yrityksille aiheutuvia välittömiä sääntelystä aiheutuvia noudattamiskustannuksia. Sama rajausta esiintyy edelleen mallin käsikirjassa (SCM Network ei painovuotta, 6-8). OECD:n roolia standardikustannusmallin leviämisessä voidaan pitää ratkaisevana.

4.8. Kalle Määtän luonnostelema malli arviointineuvostolle

Kalle Määttä, arviointineuvoston puheenjohtaja, esitti alkuvuodesta 2017 luonnoksen 1/1-mallia varten (Määttä 2017). Määtän esitykseen on viitattu TEM:in valmisteludokumenteissa (TEM 2017).

4.8.1. Olettamukset

Määtän esityksessä ei ole lausuttu julki laadittavan mallin olettamuksia. Esityksessä kuitenkin viitataan Ison-Britannian ja Saksan kokemuksiin (ks. vastaavasti tämän esityksen jaksot 4.3. ja 4.4.).

Määttä katsoo, että 1/1-mallin mukaisilla metodeilla tulee laskea lainsäädäntöä toimeenpan-
taessa sääntelyn kohteille aiheutuvien sekä kustannuslisäysten että kustannussäästöjen nykyarvo. Tarkoituksena on siis harjoittaa laskentaa, jonka kohteena on sääntelykustannusten muutosten nettonykyarvo (*net present value*, NPV). Tällä perusteella Määtän esitys edellyttää 1/1-malliin sitä laajentaen sisäänrakennettua nettonykyarvolaskentaa.

4.8.2. Kokonaisvaikutukset

Määtän mukaan 1/1-mallin sovellusten tulee keskittyä sääntelystä aiheutuvien kustannuslisäysten ja kustannussäästöjen erotukseen. Lisäysten ja säästöjen erotuksen tulisi olla yhtä kuin nolla.

4.8.3. Kustannukset

Määtän mukaan 1/1-mallissa tulisi ottaa huomioon sääntelystä aiheutuvat välittömät vaikutukset ja vain ne. Esityksessä tarkennetaan vaikutuksissa olevan kysymys nimenomaan kustannuksista.

Määttän esityksessä 1/1-mallissa tarkasteltavat kustannukset paikannetaan elinkeinoelämään ja maatalouteen ja vain niihin. Esityksen perusteella tarkoituksena ei ole ollut laskea muille sääntelyn kohteille tai sääntelyn harjoittajille aiheutuvia kustannuksia. Määttän esitys ei ollut siinä määrin spesifi, että siinä olisi erikseen tarkasteltu laskettavien kustannusten lajeja.

4.8.4. Muita seikkoja

Määttän esityksen mukaan 1/1-mallin tulee kohdistua vain kansalliseen lainsäädäntöön ja EU-minimitason ylittävään sääntelyyn. Määttän esityksen tiiviyydestä johtuu se, ettei siinä tarkastella muita mallin rajoituksia.

Määttän esityksessä kiinnitetään keskeinen huomio 1/1-mallissa laskettavien kustannuslisäysten ja kustannussäästöjen erotukseen. Avoimeksi jää lisäysten ja säästöjen erotuksesta koostuvien jäämien laskenta. Avoimeksi jää myös se, millä tasolla jäämät tulisi laskea, kuten yksittäisten säännösten tai säädösten tasolla, yksittäisten toimialojen tasolla tai yksittäisten hallinnonalojen tasolla.

4.9. TEM:in 1/1-malli

4.9.1. Olettamukset

Keskeisimpiin TEM:in 1/1-mallin (TEM 2017) olettamuksiin kuuluu se, että malli edustaa sääntelyvaikutusten ja nimenomaan sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten standardikustannusmalleja (*standard cost model*, SCM). SCM-ohjeisiin verrattuna TEM:in 1/1-mallin ala on huomattavan laaja, sillä se rajautuu SCM-mallien perustasoon eli hallinnollisten taakkojen laskentaan (Kuvio 1).

TEM:in malli edustaa myös sääntelystä kohteille aiheutuvia kustannuksia koskevaa nettonykyarvolaskentaa, jonka keskiössä on sääntelystä kohteille aiheutuvien kustannusten lisäysten ja kustannusten vähennysten suhde. Käsitteen ”1/1” tulkintana tuon suhteen olisi hyvä olla mahdollisimman lähellä arvoa yksi eli kustannusten lisäysten ja vähennysten mahdollisimman lähellä arvoa nolla mutta ei missään tapauksessa suurempi kuin nolla.

Muita TEM:in 1/1-mallin olettamuksia voidaan pitää teknisinä ja tarkoituksenmukaisuusharkinnalla valittuina. Kysymys on muun muassa laskenta-ajanjakson valinnasta sekä nettonykyarvolaskennan diskonttokorkokannan määrittelystä. Tiettyt muut, myös huomattavaa sisällöllistä merkitystä omaavat olettamuksista liittyvät ratkaisuihin siitä, mitä kustannuksia lasketaan mukaan mallilla tarkasteltaviin kustannuksiin. Samoin on mallia sovellettaessa otettava kantaa siihen aikaväliin, jonka kuluessa kustannusten lisäykset ja toisaalta kustannusten vähennykset otetaan huomioon.

4.9.2. Kokonaisvaikutukset

Kustannuksia lisäävien ja niitä vähentävien päätösten rajaaminen määrittää niitä tapoja, joita on käytettävissä tavoiteltujen kokonaisvaikutusten laskemiseksi (ks. jakso 3.2). Rajaamiseen vaikuttavat myös ne rajoitukset, jotka on rakennettu sisään malliin kuten ratkaisut, jotka koskevat laskentaan sisällytettäviä ja siitä pois jätettäviä kustannuksia.

Luonnehdituissa rajoissa TEM:in 1/1-mallilla lasketaan sääntelystä aiheutuvien kustannusten lisäysten ja kustannusten vähennysten suhdetta, jonka tulisi olla yhtä kuin yksi. Kokonaisvaikutusten laskentaa luonnehtii myös nettohyötyarvon laskenta tavoitteenaan tehdä eriaikaiset kustannusten lisäykset ja vähennyksen keskenään vertailukelpoisiksi diskontoamalla ne tiettyyn ajankohtaan.

Tärkeän ja haasteellisen kysymyksen muodostaa se, millä tavoin suhteutetaan toisiinsa sääntelystä aiheutuvat kustannusten lisäykset ja vähennykset. Tätä kysymystä on tarkasteltu aluksi jaksossa 4.1.5., ja sitten kutakin yksittäistä mallia koskevan tarkastelun viimeisessä jaksossa.

4.9.3. Kustannukset

TEM:in 1/1-mallin kohteena ovat sääntelyn kohteille aiheutuvat kaikki välittömät noudattamiskustannukset (ks. jakso 2.2., Kuvio 1). Laskenta koskee ensinnäkin kaikkia kohteille aiheutuvia hallinnollisiksi taakoiksi kutsuttuja kustannuksia, sekä sääntelyn tullessa voimaan koituvia kertaluonteisia kuin sääntelyn ollessa voimassa aiheutuvia juoksevia tuollaisia kustannuksia.

Toiseksi laskenta koskee TEM:in 1/1-mallissa hallinnollisten taakkojen lisäksi muita sääntelyn kohteille aiheutuvia välittömiä noudattamiskustannuksia kuin hallinnollisia taakkoja, sekä kertaluonteisia että juoksevia, eli niin sanottuja sisällöllisiä noudattamiskustannuksia (*substantive compliance costs*).

Mallia koskevan aineiston perusteella muodostuu se käsitys, että kaksi muuta kustannuserää tulevat kysymykseen optionaalisina laskennan kohteina. Nuo erät koostuvat sääntelyn kohteilta perittävistä maksuista ja harmikustannuksista (*hassle costs*).

Sääntelystä aiheutuvista muuttuvista kustannuksista ei 1/1-mallissa lasketa sääntelyn harjoittajille (käytännössä pääasiassa sääntelyä harjoittaville julkisille viranomaisille) aiheutuvia kustannuksia. Myös sääntelystä aiheutuvat välilliset kustannukset jätetään 1/1-mallissa laskematta. Laskettavia kustannuksia ei laskennallisesti suhteuteta sääntelystä aiheutuviin hyötyihin eikä sääntelyn perimmäisiin vaikutuksiin.

4.9.4. Muita seikkoja

TEM:in 1/1-mallin rajauksiin kuuluu ensinnäkin se, ettei mallissa lasketa EU-minimisääntelyn aiheuttamia kustannuksia sääntelyn kohteille. Sen sijaan laskenta kohdistuu EU-minimisääntelyn ylittävään kansalliseen lisäsääntelyyn (engl. *gold plating*) sekä omaehtoiseen kansalliseen sääntelyyn.

Myös korkeintaan 12 kk:n ajaksi voimaan säädettävän lainsäädännön, poikkeustilalainsäädännön sekä huomattavan vaaran torjumiseksi säädettävän lainsäädännön jättäminen 1/1-laskennan ulkopuolelle perustuvat mallia kehitellessä tehtyihin olettamuksiin ja niistä johtuviin rajoituksiin. Erityisenä ratkaisuna työmarkkinoiden kolmikantapäätöksenteon alaan kuuluvan lainsäädännön vaikutukset laskennallisesti arvioidaan, mutta ei silti oteta laskennassa huomioon.

4.10. Malleja koskevia vertailevia päätelmiä

Sääntelyvaikutusten arvioinnin 1/1-malleja ja niihin rinnastettavia malleja koskevan tarkastelun tulokset on tiivistetty Taulukkoon 3.

4.10.1. Olettamukset

Useimpien verrokkimaiden 1/1-mallien taustalla on suuremmassa tai pienemmässä määrin sääntelykustannusten laskennan standardikustannusmalli. Useimmissa tapauksissa standardikustannusmalli muodostaa kuitenkin vain osan mallia, jossa on myös muita elementtejä. Tavallista joskaan ei poikkeuksetonta on myös se, että malliin sisältyy nettonykyarvolaskentaa. Sen avulla eri aikoina aiheutuvat kustannusten lisäykset ja vähennykset tehdään keskenään vertailukelpoisiksi.

4.10.2. Kokonaisvaikutukset

Useimmissa tarkastelluissa malleissa lasketaan, toteutuuko jokin tietty kustannusten lisäysten ja vähennysten suhde, erityisesti 1/1, mutta Isossa-Britanniassa 2/1 vuoteen 2016 saakka ja siitä lähtien 3/1. Ranskassa lasketaan sen sijaan kaikista muista tarkastelluista tapauksista poiketen sääntelystä aiheutuvien hyötyjen ja kustannusten suhteita. Tosiasiassa myös Isossa-Britanniassa otetaan huomioon sääntelystä aiheutuvat hyödyt etenkin sen sellaisille kohteille, joille aiheutuu sääntelyn johdosta kustannuksia. Kustannusten lisäysten ja vähennysten suhteet ja hyötyjen ja kustannusten suhteet lasketaan kuitenkin Isossa-Britanniassa erikseen.

Edelliset laskelmat Ranskassa ja Isossa-Britanniassa perustuvat malleihin, joihin on rakennettu sisään standardikustannuslaskennan periaatteet. Kanadassa on sovellettu kahta toisiinsa täydentävää kriteeriä: 1/1-mallin avulla laskettavat kustannukset eivät saa nousta eikä yksittäisten säädösten lukumäärä saa kasvaa.

4.10.3. Kustannukset

Huomioon on otettu kussakin tässä esityksessä tarkastellussa mallissa kustannuksina vähintään juoksevat hallinnolliset taakat eli juoksevat hallinnolliset taakkakustannukset, jotka aiheutuvat sääntelyn kohteille. Useimmissa tarkastelluissa tapauksissa on lisäksi laskettu myös kertaluonteiset hallinnollisiksi taakoiksi määritellyt kustannukset.

Joissakin tapauksissa malleissa on pyritty ottamaan huomioon myös sisällölliset noudattamiskustannukset, jotka aiheutuvat sääntelyn edellyttämisestä sääntelyn kohteiden käyttäytymisen muutoksista eli niistä muutoksista, jotka sääntelyllä on pyritty saamaan aikaan. Ilman oleellisesti tarkempaa tarkastelua kuin mihin tässä yhteydessä on ollut mahdollista, on mahdollonta selvittää, kuinka laajalti ja syvästi sisällöllisiä noudattamiskustannuksia lasketaan kussakin niistä maista, joissa tuollainen laskenta ainakin periaatteessa tulee kysymykseen. Joskin Saksan tilanteesta oli mahdollista saada käsitys ja esittää asia edellä, Ranskan ja Ison-Britannian käytäntöjen selvittäminen vaatisi yksityiskohtaista tapausanalyysia. Kanadan malli muodostaa sen sijaan sikäli poikkeuksen tarkasteltujen neljän maan mallien joukossa, että laskenta kohdistuu vain hallinnollisiin taakkoihin.

Harmikustannusten (*hassle costs*) laskennasta ei tarkastelussa löytynyt esimerkkejä. Sääntelyn kohteilta perityt maksut jätetään tarkastelun tavallisesti laskennan ulkopuolelle.

Erityisesti malleissa on laskettu yrityksille aiheutuvia kustannuksia, joskin myös muille tahoille aiheutuvien kustannusten laskenta on verrattain tavallista. Oleellisin poikkeus on Ranska Saksan muodostaessa lievemmän poikkeuksen maille yhteisen laskenta-alan muodostuessa paitsi yrityksistä, myös kansalaisista ja alemmista hallinnon tasoista.

4.10.4. Muita seikkoja

Useimmissa mutta ei kaikissa tarkastelluissa malleissa on laskettu vain yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuneita kustannuksia. Muutamissa maissa pk-yritykset otetaan huomioon erityisin muunnelmiin kustannusten laskennassa.

Laskettavana jäämänä on useissa tarkastelluissa malleissa sääntelystä sen kohteena oleville yrityksille aiheutuneiden laskettujen välittömien noudattamiskustannusten (ks. jakso 2.2., Kuvio 1) vähennysten ja lisäysten erotus tai suhde. Tähän jäämään kohdistuu useimmiten se vaatimus, että lisäysten ja vähennysten erotus on nolla ja suureiden suhde vastaavasti yksi. Britanniaassa suhde on kasvanut 2000-luvun alusta lähtien yhdestä ensin kahteen ja sitten kolmeen.

Ranskan malli muodostaa tarkasteltujen mallien joukossa oleellisen poikkeuksen. Maassa lasketaan kustannus-hyötYTarkastelun periaatteiden mukaisesti kustannusten ja hyötYjen erotuksia ja suhteita. Toisin sanoen tarkastelu ei kohdistu vain sääntelystä aiheutuviin kustannuksiin, vaan myös sääntelystä aiheutuviin hyötYihin. Kuten edellä on todettu, myös Ison-Britannian ratkaisut lähenevät Ranskan ratkaisuja sikäli, että sääntelystä sen kohteille ja niistä nimenomaan yrityksille aiheutuvien kustannusten lisäksi otetaan kuin otetaankin huomioon myös noille sääntelyn kohteille aiheutuvien hyötYjen ja kustannusten erotus tai suhde.

Sääntelykustannuksia koskevia laskentamalleja koskeva kriittinen analyysi ja sille perustuva arviointi on akateemisessa tutkimuksessa jäänyt pääasiassa periaatteelliselle tasolle (Coletti 2016, Ylönen 2017). Sääntelyvaikutusten analyysi- ja arviointimetojeja koskeva tutkimus (Renda ym. 2013) on jäänyt ti toistaiseksi puuttumaan 1/1-mallien ja vastaavien mallien aihepiirissä.

Tämän esityksen perusteella voidaan yleisesti päätellä, että tarkasteltujen mallien piirissä vallitsee samantyyppisiä ongelmia kuin sääntelyvaikutusten arviointimetojien piirissä yleensä (ks. Taulukko 1). Tuollaisina ongelmia ovat nousseet esiin mallien syötetietojen laatuongelmat eli kvantitatiivisen tiedon pätevyys- ja luotettavuusongelmat ja kvalitatiivisen tiedon uskotavuusongelmat. Samoin ovat korostuneet mallien soveltamisen kapasiteettiongelmat: soveltaminen on muodostunut hyvinkin työlääksi, vaikka tarjottaisiin käyttäjäkoulutusta ja toteutettaisiin muita toimia kapasiteetin muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi. Jos puolestaan kapasiteettirajoitusten vuoksi on tingitty mallien mukaisin metodein eritellyn tiedon laadusta, mallien soveltamisen laatutaso on kärsinyt kenties hyvinkin vakavasti.

Kriittinen on myös kysymys siitä, käytetäänkö 1/1-malleja tosiasiallisesti ja tapahtuuko niin juuri siinä tarkoituksessa, mihin mallit on laadittu. Tätä kautta päädytään mallien soveltamisen peruskysymysten äärelle. Aiheutuvatko malleista ja niiden soveltamisesta riittävästi nimenomaan ne myönteiset vaikutukset, joiden johdosta mallit on laadittu ja joiden odotuksessa malleja on ryhdytty soveltamaan? Vastaamiseksi tällaisiin oleellisiin kysymyksiin ei valitettavasti ole käytettävissä juuri lainkaan tutkimustietoa tai muuta tietoa.

Tutkittuja malleja on yleisesti vertailtu Taulukossa 3. Taulukon tietoihin tulee suhtautua kriittiseksi siksi, että kysymys on laaja-alaisista yleistyksistä. Tätä selvitystä varten ei ole ollut mahdollista tutkia tarkoin tapauskohtaisesti kunkin mallin kansallista soveltamiskäytäntöä. Siksi esimerkiksi yksityiskohtainen tieto kutakin laskettavien kustannusten lajia koskevista sisällöllisistä tulkinnoista puuttuu.

Taulukko 3. Tutkittujen mallien vertailu.

	Kanada	Ranska	UK	Saksa	EU	Määttä	TEM
Mallien peruspiirteitä							
SCM	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
NNA/NPV	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Laskentakausi	10 vuotta	3 vuotta	10 vuotta	Vaihtelee	Vaihtelee	(10 vuotta)	10 vuotta
Kohteet							
Kohteena yritykset	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Kohteena kansalaiset	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei sovellu	Ei	Ei
Kohteena kansalaisjärjestöt	Ei	Kyllä	(Ei)	Välillisesti	Ei sovellu	Ei	Ei
Kohteena alemmat hallinnon tasot	(Kyllä)	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei sovellu	Ei	Ei
Laskettavat seikat							
Säänneltäviltä perittävät sakot ja vastaavat	Ei	Ei sovellu	Ei	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei
Hallinnolliset taakat	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Sisällölliset noudattamiskustannukset	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä
Toimeenpanokustannukset	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Harmikustannukset (<i>hassle costs</i>)	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei sovellu	(Kyllä)
EU-minimisääntelyn kustannukset	Ei sovellu	Ei	Ei	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei
Em. kustannukset ylittävät kansalliset kustannukset	Ei sovellu	Kyllä	Kyllä	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Kyllä
Em. ylittävien kustannusten vähentäminen	Ei sovellu	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei sovellu	Ei sovellu	Kyllä
Kilpailua lisäävien toimenpiteiden arviointi	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu
Hyödyt	Ei	Kyllä	Ei, poikkeuksin	Ei	Ei sovellu	Ei	Ei
Laskelmien tasapainottaminen							
Kustannusten lisäykset vastaan vähennykset	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Hyödyt vastaan kustannukset	Ei	Kyllä	Ei, poikkeuksin	Ei	Ei	Välillisesti	Ei
Kanta otettu tasoittamisen aikaväliin	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu
Muita piirteitä							
<i>De minimis</i> : vain kynnysarvoa suuremmat hankkeet	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu	Ei sovellu
Konsultaatiokierroksia osana soveltamista	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei sovellu	Kyllä	Ei	Ei

Selitykset. SCM, *standard cost model*, kokonaiskustannusmalli. NNA/NPV, nettonykyarvolaskenta/*net present value calculation*. Suluissa esitetty tieto: pitää paikkansa periaatteessa, mutta joko rajatusti tai käytännössä tuskin tai ei lainkaan. Ei sovellu: tietoa ei voida esittää, sitä ei ole esitetty käytetyissä lähteissä, asia on taulukossa mainitulla tavalla vain vahvoin varauksin, asia on eri tavoin tarkastelluissa eri kohteissa tai asia hoidetaan muulla tavoin kuin laskentamalleihin tukeutuen.

5. PÄÄTELMÄT

5.1. Tämän esityksen panos hankkeen tavoitteiden toteuttamiseen

Tämän esityksen tavoitteena on ollut paneutua sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuvien kustannusten laskennan, analysoinnin ja arvioinnin 1/1-malliin eli yksi yhdestä -malliin. Näkökulmana on ollut tutkia työvoima- ja elinkeinoministeriössä (TEM) kehitettyä 1/1-mallia suhteuttaen malli sen kansainväliseen taustaan ja erityisesti TEM:in malliin rinnastuviin ulkomaisiin malleihin. Suhteutus on perustunut hankesuunnitelmaan siinä TEAS-hankkeessa, jonka tuloksista tämä esitys muodostaa osan. Esityksen laadinnassa on otettu huomioon myös hankkeen tilaajataholta saadut täydentävät tulkinnat selvitystarpeista.

Esityksen kohdemaina ovat ensinnäkin ne, joiden kokemuksia TEM on ilmoittanut sovelta-neensa 1/1-malliaan laatiessaan, eli etenkin Iso-Britannia, Kanada ja Saksa. Lisäksi on tarkasteltu muita vertailukohteita eli OECD:n toimia standardikustannusmallin soveltamiseksi, Ranskan 1/1-mallia sekä vuoden 2017 alussa esitettyä TEM:in 1/1-mallin tiettyä esimuotoa. Taulukossa 3. on esitetty yleinen vertailu eri mallien välillä.

5.2. Sääntelyvaikutusten arviointimetodien yleiset ongelmat: Lähtötietojen laadun puutteet, työläys, osittaisuus ja vaihteleva soveltamisaste

Tässä esityksessä on tarkasteltu lyhyesti 1/1-mallien ja niihin rinnastuvien mallien taustaa sääntelyvaikutusten arviointimetodien yleisessä kentässä. Saavutetut tulokset on aiheellista ottaa huomioon myös 1/1-malleja ja niihin rinnastuvia malleja tarkasteltaessa.

5.2.1. Lähtötiedot

Yleisiin sääntelyvaikutusten arviointimetoodeja koskeviin haasteisiin kuuluu turvata lähtötietojen riittävä laatu. Jos lähtötiedot ovat vakavasti puutteelliset, päteviä ja luotettavia analyysi- ja arviointituloksia ei voida saavuttaa.

Ne kustannukset, jotka on 1/1-metodeja tai vastaavia metodeja sovellettaessa tosiasiallisesti laskettu, on kenties vain karkeasti arvioitu eikä sen sijaan erikseen järjestelmällisesti selvitetty. Sääntelyvaikutusten arvioinnin standardikustannusmetodi (*standard cost method*) edustaa juuri tuollaista karkeaa arviointia. Sääntelyvaikutusten arviointimetodien maakohtaisissa sovelluksissa esiintyy myös muita yksinkertaistuksia.

5.2.2. Työläys

Sääntelyvaikutusten arviointia vaikeuttaa usein sen työläys. Tämä koskee myös 1/1-metodeja ja niihin rinnastuvia metodeja. Valitettavasti pyrkimykset työläyden vähentämiseen ovat usein huonontaneet arvioinnin lähtötietojen laatua entisestään (Renda ym. 2013). Työläyttä voidaan pyrkiä vähentämään myös esimerkiksi käyttäjäkoulutuksella sekä kehittämällä metodien sovellusten käyttäjäläheisyyttä.

5.2.3. Osittaisuus

Sääntelyvaikutusten arvioinnin yleisiin ongelmiin kuuluu sen osittaisuus. Tästä aiheutuviin ughiin kuuluu se, että mikäli arvioinnilla on sekä kohde- että katvealueita, periaatteessa arvioitavia seikkoja valuu jälkimmäisille alueilla. Tämän seurauksena arviointimetoista periaatteessa aiheutuva hyöty vähenee.

Esimerkiksi mikäli 1/1-metodein tai niihin rinnastuvien metodein analysoidaan tai arvioidaan vain yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvia kustannuksia, muut sääntelystä aiheutuvat kustannukset saattavat huomattavastikin kasvaa. Toisen esimerkin muodostaa se, että mikäli vain osa sääntelystä aiheutuvia kustannuksia lasketaan, laskematta jätetyt kustannukset saattavat huomaamatta kasvaa suurestikin. Kolmas esimerkki koostuu siitä, että mikäli lasketaan vain sääntelystä aiheutuvia kustannuksia laskematta hyötyjä, sääntelyn perustar koitus – määrättyjen lähinnä yhteiskunnallisten hyötyjen saaminen aikaan – saattaa vaarantua.

5.2.4. Soveltamisaste

Sääntelyvaikutusten arviointiin on käytettävissä lukuisia metodityyppejä, joista esiintyy sitä paitsi muunnelmia (Kuvio 1.). Yksistään 1/1-mallista ja siihen rinnastuvista malleista esiintyy useita versioita. Sen enempää tutkimustietoa kuin muuta systemaattista tietoa ei ole siitä, millä tavoin eri metodien käyttö on järjestetty eri maissa kuten se pakollistaen ja valvoen tuon pakon noudattamista tai vaihtoehtoisesti jättäen käyttö vapaaehtoisuuden varaan.

5.3. TEM:in 1/1-mallin suhteutus siihen rinnastuviin ulkomai siin malleihin

5.3.1. TEM:in mallin ja muiden mallien suhde standardikustannusmalliin

Tässä esityksessä TEM:issä laadittu 1/1-malli on suhteutettu siihen rinnastuvien ulkomailla laadittujen mallien kenttään. Suhteutus on tehty erityisesti ajatellen malleja, joiden osaksi on rakennettu sääntelyvaikutusten arvioinnin standardikustannusmalli (*standard cost model*, SCM) ja vastaava standardikustannusten laskentametodi.

Saavutettujen tulosten mukaan on tavallista, että SCM muodostaa vain osan 1/1-mallia tai siihen rinnastuvaa mallia. SCM:n periaatteiden mukaista on laskea sääntelystä sen kohteille aiheutuneista kustannuksista vain rajattu osa välittömistä noudattamiskustannuksista (*direct compliance costs*) eli laskea vain niin sanotut hallinnolliset taakat (*administrative burdens*). Hallinnolliset taakat ovat kustannuksia, jotka aiheutuvat siitä, että sääntelyn kohteet joutuvat sääntelyn johdosta siihen mukautukseen toteuttamaan omassa hallinnossaan toimia, joihin kohteet eivät muuten olisi ryhtyneet. Perusmuodon hallinnollisista taakoista muodostaa se, että lasketaan sääntelyn kohteille aiheutuvat kustannukset siitä, että ne täyttävät sääntelystä aiheutuvat velvollisuutensa tuottaa, antaa ja viranomaisille esittää määrättyä informaatio ta. Niin tapahtuu esimerkiksi lupia haettaessa, määräajoin tai viranomaisten erityisesti vaa tiessa tarkastusten yhteydessä tai muuten,

5.3.2. Sisällöllisten noudattamiskustannusten laskeminen

TEM:in 1/1-malli kuuluu verrattain laajaan joukkoon malleja, joiden sovelluksia ajatellen ei ole periaatteessa suljettu pois sitä, että välittömistä noudattamiskustannuksista laskettaisiin

myös sisällölliset noudattamiskustannukset (*substantive compliance costs*). Ne aiheutuvat siitä, että sääntelyn tarkoitusten mukaisesti sääntelyn kohteet joutuvat muuttamaan käyttäytymistään verrattuna tilanteeseen, jossa sääntelyä ei esiintyisi. Kysymys sisällöllisten noudattamiskustannusten laskemisesta mukaan – tai vaihtoehtoisesti niiden jättämisestä laskematta – on eräs laajakantoisimpia 1/1-malleja ja niihin rinnastuvia malleja koskevia kriittisiä kysymyksiä. Kysymykseen voi tulla myös sisällöllisten noudattamiskustannusten laskeminen vain osittain tai jopa vain jossakin yksittäistapauksessa, kuten on tehty Saksan byrokratiajarru-sovelluksessa laskettaessa minimipalkkalainsäädännöstä aiheutuneet lisäkustannukset yrityksille (Deutschland 2015).

5.3.3. Harmikustannusten laskenta tai jättäminen laskematta

TEM:in 1/1-mallin sovelluksia ei ajatellen ei ole suljettu pois sitäkään huomattavaa SCM:n laajennusta, että hallinnollisten taakkojen ja sisällöllisten noudattamiskustannusten lisäksi laskettaisiin välittömistä noudattamiskustannuksista myös harmikustannukset (*hassle costs*). Ne aiheutuvat esimerkiksi sääntelyn johdosta sen kohteilla aiheutuvista odotusajoista ja viranomaisratkaisujen tuloksia koskevasta epävarmuudesta. TEM:in 1/1-mallin laskelmiin ei kuitenkaan ole ainakaan mallin kokeilun alkuvaiheissa sisällytetty harmikustannuksia.

5.3.4. Sääntelyn hyötyjen laskenta tai laskematta jättäminen

TEM:in 1/1-malli muistuttaa tiettyjä ulkomaisia malleja sikäli, ettei sen sovellusten yhteydessä ole ilmaistu aikeita ottaa huomioon sääntelyn kohteille sääntelyn johdosta aiheutuvia välittömiäkään kuten yrityskohtaisia hyötyjä. Tässä esityksessä tarkastelluista malleista sovellettaessa Ison-Britannian mallia, joka muuten kuuluu TEM:in mallin esikuviiin, mainitut hyödyt sen sijaan otetaan nimenomaan huomioon joskin vain tietyllä, rajoitetulla tavalla. Mikäli aiottu sääntely ilmeisesti tuottaa sen kohteille vähintään saman verran hyötyä kuin lisäkustannuksia, noita kustannuksia ei Britanniassa lainkaan lasketa.

Kysymys sääntelystä sen kohteilla aiheutuvien hyötyjen eikä vain kustannusten laskemisesta – tai laskematta jättämisestä – kuuluu 1/1-mallia ja siihen rinnastuvia malleja koskevista kysymyksistä kriittisimpiin. Ei vain hyötyjen, vaan niitä laajempienkin myönteisten vaikutusten laskentaa edellyttävät myös voimassa olevat ohjeet lainsäädäntöehdotusten vaikutusten arvioinnista (OM 2006).

5.3.5. Malleja koskevia muita kysymyksiä

Verrattuna edellä tarkasteltuihin kysymyksiin muut 1/1-mallia koskevat kysymykset ovat laajakantoisuudestaan huolimatta teknisempiä tai merkitykseltään vähäisempiä. Edelliseen tyyppiin kysymyksiä kuuluu esimerkiksi eri ajankohtina aiheutuvien sääntelystä johtuvien sen kohteilla aiheutuvien kustannusten lisäysten ja kustannusten vähennysten tekeminen keskenään vertailukelpoisiksi esimerkiksi diskonttaamalla kiintopisteenä määrätty vertailuajankohta.

Muista esiin nousevista kysymyksistä mainittakoon sen alan rajaaminen, jonka sisällä 1/1-mallia tai siihen rinnastuvia malleja sovellettaessa vaaditaan, että sääntelyn kohteille sääntelyn johdosta aiheutuvat kustannusten lisäykset kompensoidaan kustannusten vähennyksin sääntelyä purkavilla toimilla. Tuollaisena alana on tullut kysymykseen esimerkiksi ministeriön tai sitä vastaavan yksikön hallinnonala ja mahdollisesti myös tuota hallinnonala koskeva luku valtion talousarviossa, jokin tietty elinkeinoelämän toimiala tai jopa kukin yksittäinen

sääntelyn kohde kuten yksittäinen yritys. Mitä tarkemmin tarkasteltu ala on rajattu, sitä haasteellisempaa on kompensatio, mikäli toimialalla toimii muutamaa yritystä useampia yrityksiä. Hallinnon ehdoin toteutetut rajaukset ovat puolestaan kaavamaisia ja saattavat aiheuttaa hankalaa, satunnaista kustannusten lisäysten ja kustannusten vähennysten ja-kautumista yrityspopulaatiossa.

Oman kysymyksensä muodostaa se, minkä ajan kuluessa luonnehdittu kompensatio tulee toteuttaa. Vertailumaissa on sovellettu esimerkiksi 24 kuukauden määräaika tasoituksen toteuttamiselle. Realistinen vaihteluväli sijoittuu jatkumolle 12 kuukaudesta arviolta noin 48 kuukauteen.

Tämän esityksen tulosten nojalla on tavallisinta, että 1/1-mallien ja vastaavien mallien soveltamiskohteina ovat vain yritykset. Tarkastelluista kohteista Ranskan esimerkki kuitenkin osoittaa, että 1/1-mallien ja vastaavien mallien soveltaminen on saatettu kytkeä myös laajempaan sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten arviointiin. Suomessa on kuitenkin otettu ainakin alustava periaatteellinen kanta sen puolesta, ettei sääntelyn johdosta kansalaisille, vapaaehtoisorganisaatioille, alemmille hallinnon tasoille tai sääntelyä harjoittaville viranomaisille aiheutuvia kustannuksia lasketa 1/1-mallia sovellettaessa.

5.4. 1/1-mallit ja niihin rinnastuvat mallit soveltamisyhteyksissään

Tämän esityksen nimenomaisiin tavoitteisiin on sisältynyt myös se, että kiinnitetään huomiota 1/1-mallien ja niihin rinnastuvien mallien soveltamisyhteyksiin sekä soveltamisyhteyksissä kertyneisiin kokemuksiin mallien soveltamisesta. Tuollaisia soveltamisyhteyksiä voidaan suppeasti tarkastella tässä yhteydessä.

Tarkastelluista 1/1-malleista tai niihin rinnastuvista malleista useimmat on laadittu ja useimpia sovelletaan olosuhteissa, jotka oleellisesti poikkeavat olosuhteista Suomessa. TEM:in 1/1-malliin nähden keskeisimmistä esikuvamaista Iso-Britannia on vaalijärjestelmänsä johdosta tavallisesti yhden puolueen enemmistöhallituksen maa, jossa pääministeri voi puolueensa johtajana harkintansa mukaan ottaa tai erottaa muut ministerit. Ison-Britannian oikeusjärjestelmä on lisäksi common law -mallin alkuperäinen esikuva. Vaikka maassa on nyttemmin runsaasti myös säädännäistä oikeutta, kirjoitettu valtiosääntö puuttuu ja oikeuslaitoksen ennakkopäätöksillä on oleellista oikeutta muotoilevaa luonnetta. Iso-Britannia on sitä paitsi eroamassa Euroopan Unionista ja menettämässä asemaansa esikuvamaana EU:hun jääville maille.

Vertailumaista Kanada soveltaa samoin vaalijärjestelmää, jonka seurauksena enemmistöhallitukset ovat sääntönä ja pääministerin asema ratkaiseva. Myös Kanadan oikeusjärjestelmässä sovelletaan common law -perinnettä. Esikuvamaista Saksa on Kanadan tapaan liittovaltio, jossa osavaltioilla on huomattavia luovuttamattomia oikeuksia myös sääntelyn alalla. Saksan oikeusjärjestelmäperinne ei tosin ratkaisevasti poikkea pohjoismaisesta perinteestä. Kukin kolmesta esikuvamaasta on lisäksi Suomea huomattavasti suurempi. Ison-Britannian ja Saksan väestö on Suomeen verrattuna 11-15 -kertainen ja Kanadan kuusinkertainen. Joskin Iso-Britannia ja Saksa vastaavat pinta-alaltaan Suomea, Kanada on pinta-alaltaan lähes 30 kertaa Suomen suuruinen.

Suomi kuuluu Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Alankomaiden ohella Euroopan vakiintuneimpiin yhtenäisvaltioihin, joissa vaalitapa on suhteellinen ja joissa enemmistöhallitukset ovat koalitiiohallituksia. Missään noista maista ei pääministeri ole Ison-Britannian pääministerin asemaa vastaavassa valta-asemassa. Kussakin neljässä mainitussa maassa koordinaatio minis-

tereiden ja ministeriöiden kesken on kriittinen haaste. Tätä kautta kysymys 1/1-mallista, sen soveltamista ja sen pakollistamisesta lainvalmistelussa kytkeytyy myös haasteisiin vahvistaa Suomen valtioneuvoston yhtenäisyyttä.

5.5. 1/1-mallien ja niihin rinnastuvien mallien soveltamisesta kertyneiden käyttökelpoisten kokemusten vähäisyys

Valitettavasti osoittautui, ettei 1/1-mallien ja niihin rinnastuvien mallien soveltamisesta ole juuri käytettävissä tieteellisen tutkimuksen tai seurantaselvityksen tuloksia. Siltä osin tarkastelu on jopa mahdotonta. Tämä huomio on kriittinen. Sen perusteella nousee esiin kriittinen peruskysymys. Millä perusteella 1/1-mallien ja niihin rinnastuvien mallien soveltamista voidaan ennalta arvioida pitäen silmällä noiden sovellusten laajentamista maasta maahan, jos mallien soveltamisyhteydet poikkeavat hyvinkin oleellisesti toisistaan ja jos tieto sovellusten toimivuudesta kuten malleja soveltamalla saavutetuista hyödyistä puuttuu?

5.6 Näkökohtia 1/1-mallien soveltamista koskevasta ohjeistamisesta

Tässä esityksessä toteutetun tarkastelun nojalla vakiintunut menettelytapa on se, että 1/1-mallien soveltamisesta koskeva ohjeistus on yhtenäistä ja kenties poikkeuksetonta. Tarkastelussa ei tullut esiin esimerkiksi toimialakohtaisia mukautuksia tuollaisiin malleihin.

Poikkeuksia esiintyy sikäli, että pientä ja keskisuurta yritystoimintaa koskevat joissakin maissa erityisesti sopeutetut arviointi- ja laskentamenettelyt. Yleiseksi päätelmäksi kuitenkin muodostuu Suomen olosuhteita ajatellen se, että olettaen, että maassa saatetaan voimaan 1/1-periaatteen toteuttamista lainsäädännön yritysvaikutusten laskentaa ja arviointia koskevat ohjeet, niiden on syytä olla poikkeuksettomat.

Edellä esitetty ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei 1/1-laskentaa voitaisi jättää toteuttamatta, mikäli yritysvaikutukset ovat perustellusti arvioitaviksi mitättömiksi tai muuten vähäisiksi. Sitäkään ei ole suljettu pois, että laskennasta pidättäydyttäisiin – Ison-Britannian tapaan –, mikäli aiotusta uudesta sääntelystä tai sääntelyn muutoksesta mitä ilmeisimmin aiheutuu sääntelyn kohteille suuremmat hyödyt kuin kustannukset.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Ahonen, P. 2017. Sääntelyvaikutusten arviointimetodit, erityisesti sääntelytaakkojen arvioinnin kannalta. Muistio. VNK-TEAS -hanke Eroon turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Helsinki.
- Bertelsmann Stiftung. 2005. Der SKM Quick Scan im Überblick. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Boland, A., Cherry, M-G. & Dickson, R. 2014. Doing a Systematic Review. Los Angeles, CA: Sage.
- Canada. 2012a. Controlling Administrative Burden That Regulations Impose on Business: Guide for the 'One-for-One' Rule. Ottawa: Treasury Board. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/controlling-administrative-burden-guide-one-for-one-rule.html>
- Canada. 2012b. Hardwiring Sensitivity to Small Business Impacts of Regulation: Guide for the Small Business Lens. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/guide-small-business-lens.html>
- Canada. 2015a. Red tape reduction regulations. SOR 2015-202. <http://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2015-202/page-1.html>
- Canada. 2015b. Annual Report on the Application of the One-for-One Rule: 2014-15. Ottawa: Treasury Board. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/annual-report-application-one-for-one-rule-2014-2015.html>
- Chittenden, F. & Ambler, T. 2015. A Question of Perspective: Impact Assessment and the Perceived Costs and Benefits of New Regulations for SMEs. Environment and Planning C: Government and Policy, 33, 1, 9-24.
- Coletti, P. 2016 Standard Cost Model. Teoksessa Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. Handbook of Regulatory Impact Analysis, 93-107. Cheltenham: Edward Elgar.
- De Francesco, Fabrizio. 2013. Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Colchester: ECPR Press.
- Deutschland. 2015. Bürokratiebremse: Konzeption einer One in, one out -Regel. https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/15-03-25-one-in-one-out.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- European Commission. 2015. Smart Regulation http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf
- France. Ei painovuotta a. Tableur. Excel-laskentamalli. Kohteena voimassaoloajaltaan vähintään 5 vuoden säädökset ja niiden taloudelliset vaikutukset yrityksiin, kansalaisiin, kansalaisjärjestöihin, alempiin hallinnon tasoihin ja eräisiin muihin tahoihin. Julkaisussa France 2014c mainittu työväline. Julkaisupaikka ja julkaisija eivät tiedossa.
- France. Ei painovuotta b. Fiche d'impact: Project de texte réglementaire. Julkaisupaikka ja julkaisija eivät tiedossa. Kysymys on lomakkeesta, jota Ranskassa käytetään lainsäädännön vaikutusten esittämiseen. Verkosta löytyy lukuisia sovelluksia, joissa on käytetty julkaisussa esitettyä asetelmaa.
- France. 2014a. Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur la simplification législative. Paris: Assemblée nationale. Ranskan kansalliskokouksen päätösdokumentti lainsäädäntötoiminnan yksinkertaistamisesta ml. sen vaikutusten ennakkoarvioinnista. [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/(index)/rapports-information)
- France. 2014b. Études d'impact. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Lainsäädännön vaikutusten ennakkoarvioinnin yleiskuvaus Ranskassa. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-etudes-d-impact>.
- France. 2014c. Manuel d'aide au calcul de l'impact financier de la réglementation. Sääntelyn taloudellisten vaikutusten laskennan käsikirja. Février 2014. Paris: Secrétariat général du gouvernement.
- France. 2015. Objet: Evaluation préalable et qualité du droit. Ranskan pääministerin määräys lainsäädännön ennakkoarvioinnista lainsäädännön laadun parantamiseksi. No. 5817/SG, 12.10.2015. Paris: Le Premier Ministre.
- France. 2017. Les études d'impact des lois. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Tietokanta uusia ja muutettuja säännöksiä koskevista ennakkoarvioinneista Ranskassa. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois>

Kitching J., Hart, M. & Wilson, N. 2013 Burden or Benefit? Regulation as a Dynamic Influence on Small Business Performance. *International Small Business Journal*, 33, 2, 130-147.

KPMG, VC (Vantage Consulting) & F&A (Frisky & Anjoy). 2017. Hankesuunnitelma: 5.4 Sääntelytaakan vähentäminen ”yksi yhdestä” –periaatetta soveltamalla. Helsinki: KPMG, VC ja F&A.

OECD. 1995. Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD.

OECD. 2015. OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD.

OM (Oikeusministeriö). 2006. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. OM:n julkaisuja 2007:06. Helsinki: OM.

Peacock, M. 2016. Implementing a Two-for-One Regulatory Requirement in the U.S. Working Paper. Washington, D.C.: George Washington University Regulatory Studies Center.

Renda, A. 2017. Introducing EU Reduction Targets on Regulatory Costs: A Feasibility Study. Brussels: CEPS.

Renda A., Schrefler, L., Luchetta, G. & Zavatta R. 2013. Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General. Brussels: CEPS.

SCM Network. Ei painovuotta. International Standard Cost Model Manual - Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

SCM Network. 2004. The Standard Cost Model – a Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>

TEM. 2017. Hankkeen käyttöön saatu laaja 1/1-mallia koskeva valmisteluaineisto. Helsinki.

UK. 2015. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. London: Department of Business, Innovation and Skills.

van Thiel, Sandra. 2014. Research Methods in Public Administration. London: Routledge.

Ylönen, Matti. 2017. Mikä tulee mitatuksi, tulee myös tehdyksi? Konsulttidemokratia ja yritysten sääntelyn purkamisen kyseenalaiset laskelmat. Teoksessa Teppo Eskelinen, Hannu Harjunen & Eeva Jokinen (toim.). *Tehostamistalous* (s. 76-99). Jyväskylä: SoPhi.



Vantage Consulting Oy



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokaytoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)

ISBN 978-952-287-516-7 (pdf)